This is a digital copy of a book that was preserved for generations on library shelves before it was carefully scanned by Google as part of a project to make the world's books discoverable online.

It has survived long enough for the copyright to expire and the book to enter the public domain. A public domain book is one that was never subject to copyright or whose legal copyright term has expired. Whether a book is in the public domain may vary country to country. Public domain books are our gateways to the past, representing a wealth of history, culture and knowledge that's often difficult to discover.

Marks, notations and other marginalia present in the original volume will appear in this file - a reminder of this book's long journey from the publisher to a library and finally to you.

Usage guidelines

Google is proud to partner with libraries to digitize public domain materials and make them widely accessible. Public domain books belong to the public and we are merely their custodians. Nevertheless, this work is expensive, so in order to keep providing this resource, we have taken steps to prevent abuse by commercial parties, including placing technical restrictions on automated querying.

We also ask that you:

+ *Make non-commercial use of the files* We designed Google Book Search for use by individuals, and we request that you use these files for personal, non-commercial purposes.
+ *Refrain from automated querying* Do not send automated queries of any sort to Google's system: If you are conducting research on machine translation, optical character recognition or other areas where access to a large amount of text is helpful, please contact us. We encourage the use of public domain materials for these purposes and may be able to help.
+ *Maintain attribution* The Google "watermark" you see on each file is essential for informing people about this project and helping them find additional materials through Google Book Search. Please do not remove it.
+ *Keep it legal* Whatever your use, remember that you are responsible for ensuring that what you are doing is legal. Do not assume that just because we believe a book is in the public domain for users in the United States, that the work is also in the public domain for users in other countries. Whether a book is still in copyright varies from country to country, and we can't offer guidance on whether any specific use of any specific book is allowed. Please do not assume that a book's appearance in Google Book Search means it can be used in any manner anywhere in the world. Copyright infringement liability can be quite severe.

About Google Book Search

Google's mission is to organize the world's information and to make it universally accessible and useful. Google Book Search helps readers discover the world's books while helping authors and publishers reach new audiences. You can search through the full text of this book on the web at `http://books.google.com/`

A propos de ce livre

Ceci est une copie numérique d'un ouvrage conservé depuis des générations dans les rayonnages d'une bibliothèque avant d'être numérisé avec précaution par Google dans le cadre d'un projet visant à permettre aux internautes de découvrir l'ensemble du patrimoine littéraire mondial en ligne.

Ce livre étant relativement ancien, il n'est plus protégé par la loi sur les droits d'auteur et appartient à présent au domaine public. L'expression "appartenir au domaine public" signifie que le livre en question n'a jamais été soumis aux droits d'auteur ou que ses droits légaux sont arrivés à expiration. Les conditions requises pour qu'un livre tombe dans le domaine public peuvent varier d'un pays à l'autre. Les livres libres de droit sont autant de liens avec le passé. Ils sont les témoins de la richesse de notre histoire, de notre patrimoine culturel et de la connaissance humaine et sont trop souvent difficilement accessibles au public.

Les notes de bas de page et autres annotations en marge du texte présentes dans le volume original sont reprises dans ce fichier, comme un souvenir du long chemin parcouru par l'ouvrage depuis la maison d'édition en passant par la bibliothèque pour finalement se retrouver entre vos mains.

Consignes d'utilisation

Google est fier de travailler en partenariat avec des bibliothèques à la numérisation des ouvrages appartenant au domaine public et de les rendre ainsi accessibles à tous. Ces livres sont en effet la propriété de tous et de toutes et nous sommes tout simplement les gardiens de ce patrimoine. Il s'agit toutefois d'un projet coûteux. Par conséquent et en vue de poursuivre la diffusion de ces ressources inépuisables, nous avons pris les dispositions nécessaires afin de prévenir les éventuels abus auxquels pourraient se livrer des sites marchands tiers, notamment en instaurant des contraintes techniques relatives aux requêtes automatisées.

Nous vous demandons également de:

+ *Ne pas utiliser les fichiers à des fins commerciales* Nous avons conçu le programme Google Recherche de Livres à l'usage des particuliers. Nous vous demandons donc d'utiliser uniquement ces fichiers à des fins personnelles. Ils ne sauraient en effet être employés dans un quelconque but commercial.

+ *Ne pas procéder à des requêtes automatisées* N'envoyez aucune requête automatisée quelle qu'elle soit au système Google. Si vous effectuez des recherches concernant les logiciels de traduction, la reconnaissance optique de caractères ou tout autre domaine nécessitant de disposer d'importantes quantités de texte, n'hésitez pas à nous contacter. Nous encourageons pour la réalisation de ce type de travaux l'utilisation des ouvrages et documents appartenant au domaine public et serions heureux de vous être utile.

+ *Ne pas supprimer l'attribution* Le filigrane Google contenu dans chaque fichier est indispensable pour informer les internautes de notre projet et leur permettre d'accéder à davantage de documents par l'intermédiaire du Programme Google Recherche de Livres. Ne le supprimez en aucun cas.

+ *Rester dans la légalité* Quelle que soit l'utilisation que vous comptez faire des fichiers, n'oubliez pas qu'il est de votre responsabilité de veiller à respecter la loi. Si un ouvrage appartient au domaine public américain, n'en déduisez pas pour autant qu'il en va de même dans les autres pays. La durée légale des droits d'auteur d'un livre varie d'un pays à l'autre. Nous ne sommes donc pas en mesure de répertorier les ouvrages dont l'utilisation est autorisée et ceux dont elle ne l'est pas. Ne croyez pas que le simple fait d'afficher un livre sur Google Recherche de Livres signifie que celui-ci peut être utilisé de quelque façon que ce soit dans le monde entier. La condamnation à laquelle vous vous exposeriez en cas de violation des droits d'auteur peut être sévère.

À propos du service Google Recherche de Livres

En favorisant la recherche et l'accès à un nombre croissant de livres disponibles dans de nombreuses langues, dont le français, Google souhaite contribuer à promouvoir la diversité culturelle grâce à Google Recherche de Livres. En effet, le Programme Google Recherche de Livres permet aux internautes de découvrir le patrimoine littéraire mondial, tout en aidant les auteurs et les éditeurs à élargir leur public. Vous pouvez effectuer des recherches en ligne dans le texte intégral de cet ouvrage à l'adresse `http://books.google.com`

3 2044 103 185 617

135

Bd Jan. 1928

HARVARD LAW LIBRARY

Received May 26. 1927.

FRANCE

PROPERTY OF THE LAW

TRAITÉ

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXAMEN DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE;
LA COMPARAISON DE NOTRE RÉVOLUTION AVEC LES LOIS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES
DE L'ANGLETERRE, DES ÉTATS-UNIS, DE LA BELGIQUE, DE LA HOLLANDE,
DES PRINCIPAUX ÉTATS DE L'ALLEMAGNE ET DE L'ESPAGNE;
LA COMPARAISON DES INSTITUTIONS ACTUELLES AVEC CELLES DE LA FRANCE
AVANT 1789;
ET DES NOTIONS DE LÉGISLATION ÉLÉMENTAIRES DE L'ADMINISTRATION,
L'ÉCONOMIE POLITIQUE ET LA STATISTIQUE.

PAR A. BATBIE,

AUDITEUR AUX TITRES AU CONSEIL D'ÉTAT,
PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS,
AVOCAT A LA COUR IMPÉRIALE.

TOME VII

DROIT ADMINISTRATIF.

I. Généralités (suite). — Expropriation pour cause d'utilité publique. — Travaux publics. — Biens de l'État. — Domaine. — Théâtres.

II. Compétence, juridictions et procédure. — Contraventions. — Conflits. — Juridictions administratives. — Ministère public. — Conseils de préfecture. — Préfets. — Maires. — Commissaires. — Agents administratifs. — Cour des comptes. — Procédure administrative.

PARIS

COTILLON, LIBRAIRE DU CONSEIL D'ÉTAT,

ÉDITEUR DE LA REVUE CRITIQUE DE LÉGISLATION ET DE JURISPRUDENCE, ETC.

23, rue Soufflot, 23.

1868

TRAITÉ

DE

DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF

Paris. — Imprimé par E. Thunot et Cᵉ, rue Racine, 26.

TRAITÉ

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF

CONTENANT

L'EXAMEN DE LA DOCTRINE ET DE LA JURISPRUDENCE;
LA COMPARAISON DE NOTRE LÉGISLATION AVEC LES LOIS POLITIQUES ET ADMINISTRATIVES
DE L'ANGLETERRE, DES ÉTATS-UNIS, DE LA BELGIQUE, DE LA HOLLANDE,
DES PRINCIPAUX ÉTATS DE L'ALLEMAGNE ET DE L'ESPAGNE;
LA COMPARAISON DE NOS INSTITUTIONS ACTUELLES AVEC CELLES DE LA FRANCE
AVANT 1789;
ET DES NOTIONS SUR LES SCIENCES AUXILIAIRES DE L'ADMINISTRATION,
L'ÉCONOMIE POLITIQUE ET LA STATISTIQUE;

PAR A. BATBIE,

ANCIEN AUDITEUR AU CONSEIL D'ÉTAT,
PROFESSEUR A LA FACULTÉ DE DROIT DE PARIS,
AVOCAT A LA COUR IMPÉRIALE.

TOME VII

DROIT ADMINISTRATIF.

I. Manière d'acquérir (suite). — Expropriation pour cause d'utilité publique. — Travaux publics. — Dettes de l'Etat. — Pensions. — Déchéances.

II. Compétence, juridictions et procédure. — Contentieux. — Conflits. — Juridictions administratives. — Ministres. — Conseils de préfecture. — Préfets. — Maires. — Commissions. — Autorités universitaires. — Cour des comptes. — Procédure administrative.

PARIS

COTILLON, LIBRAIRE DU CONSEIL D'ETAT,

ÉDITEUR DE LA REVUE CRITIQUE DE LÉGISLATION ET DE JURISPRUDENCE, ETC.

24, rue Soufflot, 24.

1868

97

BAT

For TX
B3282d

MAY 25 1927

TRAITÉ

THÉORIQUE ET PRATIQUE

DE DROIT PUBLIC

ET ADMINISTRATIF.

DROIT ADMINISTRATIF.

CHAPITRE QUARANTIÈME.

MANIÈRES D'ACQUÉRIR. — EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE.

§ 1er. — FORMALITÉS ADMINISTRATIVES.

Sommaire.

1. Historique de l'expropriation pour cause d'utilité publique. — Droit romain.
2. Droit romain (suite).
3. Droit romain (suite).
4. Droit romain.— Résumé.
5. Ancien droit français.
6. Édits spéciaux.
7. Principes des Constitutions de 1791, de 1793 et de l'an III.
8. Art. 545 du Code Napoléon.
9. Lois du 28 pluviôse an VIII et du 16 septembre 1807.

10. Note de Schœnbrunn.
11. Loi du 8 mars 1810.
12. Loi du 7 juillet 1833.
13. Loi du 3 mai 1841.
14. Dispositions spéciales.
15. Division de la matière.
16. A quelles espèces de choses peut s'appliquer l'expropriation? — La loi du 3 mai 1841 n'a pour objet que les immeubles.
17. Elle ne s'applique même pas à toutes les espèces d'immeubles. — Immeubles par destination.
18. Immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent.— Usufruit et emphytéose.
19. Des concessions de canaux et de chemins de fer.
20. Des concessions de mines.
21. Des usines et de leur force motrice.
22. Dans quels cas y a-t-il lieu à procéder par expropriation?
23. La loi de 1841 ne s'applique pas à la constitution des servitudes d'utilité publique;
24. Ni à la location forcée des halles et spectacles;
25. Ni à la cessation forcée d'une location;
26. Ni aux dommages soit temporaires soit permanents;
27. Ni aux destructions et démolitions dans les cas où l'administration peut les requérir.
28. Des cas où la propriété est attribuée à l'État ou à la commune sans jugement d'expropriation.
29. Des cas où les formes de la loi du 3 mai 1841 sur la fixation de l'indemnité sont observées sans qu'il y ait cession de propriété.
30. Qui peut exproprier pour utilité publique?
31. Déclaration de l'utilité publique. — Art. 3 de la loi du 3 mai 1841.
32. Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, art. 4.
33. Des cas où l'intervention du pouvoir législatif est nécessaire.
34. Crédits supplémentaires et virements.
35. Travaux publics communaux.— Chemins vicinaux.
36. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 n'a pas supprimé l'enquête prescrite par l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841.
37. Le décret qui déclare l'utilité publique peut-il être attaqué par la voie contentieuse?
38. Le tribunal pourrait-il refuser l'expropriation par le motif que l'enquête n'aurait pas été faite?
39. La déclaration d'utilité publique doit être expresse.
40. Le décret déclarant l'utilité publique s'étend à tous les travaux qui dépendent de l'entreprise principale.
41. Du cas où l'administration se mettrait en possession des terrains sans remplir les formalités de la loi.
42. Arrêté de cessibilité. — Plan du tracé. — Il désigne les propriétaires portés à la matrice cadastrale.
43. *Quid* si le véritable propriétaire se présente? — Distinctions.
44. Dépôt du plan à la mairie.
45. Réunion d'une commission au chef-lieu de la sous-préfecture.

46. Opérations de la commission d'enquête.
47. Contenu de l'arrêté de cessibilité.
48. L'arrêté de cessibilité peut-il être attaqué par la voie contentieuse ?
49. De l'expropriation pour les travaux qui n'intéressent qu'une commune.
50. Réserve de l'approbation par l'administration supérieure.

1. L'expropriation pour cause d'utilité publique est l'application directe du principe social que l'intérêt particulier est subordonné à l'intérêt général. Sans elle, toute entreprise publique serait impossible, et le caprice d'un particulier malveillant ou aveugle pourrait arrêter les travaux les plus féconds. Aussi a-t-on de la peine à se faire l'idée d'une société régulière où le pouvoir n'aurait pas le moyen de vaincre légalement les résistances du droit privé. On peut donc affirmer *à priori* que, sous une forme ou sous une autre, cette institution a existé partout où les hommes ont vécu soumis à des lois et que si les codes sont muets, il y a une lacune dans les textes que la tradition nous a fait connaître[1]. Quel a été notre étonnement lorsque nous avons lu un passage où Proudhon enseigne que l'expropriation était inconnue des Romains ! « Chez les Romains, dit-il, l'expropriation pour cause d'utilité publique était inconnue : le refus d'un particulier limitait la puissance de l'État ; soit par oubli du législateur, soit à dessein, la volonté de tous était obligée de fléchir devant l'obstination d'un seul citoyen. Ainsi l'Empereur Commode se trouva dans la nécessité de renoncer à l'idée d'élargir le forum par respect pour les droits qui refusaient

[1] Merlin (*Répertoire*, v° REPRAIT D'UTILITÉ PUBLIQUE) retrouve l'origine de l'expropriation pour cause d'utilité publique jusque dans l'Écriture sainte.

de s'abdiquer[1]. » Ce qui n'est admissible pour aucune société organisée l'est encore moins pour le peuple Romain qui fut le plus grand constructeur de l'antiquité; car, non-seulement il a élevé des monuments grandioses dans le monde entier mais encore il a sillonné de voies militaires tous les pays qui furent soumis à sa domination. Il est vrai qu'Auguste (et non Commode comme le dit Proudhon) renonça, d'après le récit de Suétone, au projet qu'il avait d'agrandir le forum pour ne pas faire violence à un propriétaire qui résistait. Mais cet acte de modération, que l'historien raconte à la louange du souverain, n'implique-t-il pas le droit de faire céder la propriété privée à l'intérêt général ? Si le pouvoir n'avait pas appartenu à l'Empereur y aurait-il eu là une occasion de vanter la prudence d'Auguste[2] ?

2. Ce n'est pas seulement par une raison *à priori* qu'on peut affirmer que les Romains ont connu l'expropriation pour cause d'utilité publique. Des textes assez nombreux prouvent que cette proposition rationnelle est confirmée par les faits. Ces textes sont peu nombreux au Digeste ; mais on en trouve plusieurs au Code Théodosien, et spécialement au titre *de operibus publicis*. Quelques-uns prouvent même qu'à Rome on expropriait les meubles comme les immeubles, même les choses incorporelles, telles que les servitudes

[1] *Domaine public*, t. II, p. 198.

[2] Suétone, *Vie d'Octave Auguste*, ch. 29 et 46. La réfutation du passage de Proudhon a été faite par M. de Fresquet, professeur de droit romain à la faculté de droit d'Aix, *Revue historique*, mars et avril 1860, et par M. Garbouleau, *Thèse pour le doctorat*, p. 18 et 124. L'opinion de MM. de Fresquet et Garbouleau a depuis lors été développée par deux autres docteurs dans leurs thèses, MM. Saint-Raymond, p. 7, et Auvray, p. 12.

prédiales et les droits d'usufruit. Au nombre des choses mobilières se trouvaient les esclaves qui pouvaient être mis à la torture, à la charge d'indemniser le propriétaire de l'esclave[1]. La loi romaine affranchissait aussi les esclaves qui dénonçaient les faux-monnayeurs[2] et les déserteurs[3]. Or cet affranchissement qui était prononcé par la loi dans un intérêt général n'était accordé que moyennant indemnité. A la vérité les textes ne disent pas que la valeur de l'esclave pouvait être exigée par le propriétaire; mais c'est parce que le doute était impossible que la loi avait gardé le silence sur ce point.

3. Si l'expropriation n'était pas limitée aux immeubles, c'est cependant à cette espèce de biens qu'à Rome, comme chez nous, cette mesure était applicable principalement. La loi 50 *de operibus publicis*, au Code Théodosien, nous apprend que des particuliers furent forcés de céder leur propriété pour la construction du portique des thermes d'Honorius : « *Opus cæptum exstruatur et porticus thermas honorianas præcurrat acie columnarum : cujus decus tantum est ut privata juste paulisper negligeretur utilitas.* » Mais afin de concilier, autant que possible, le droit privé avec l'intérêt général, la fin de la constitution confère, à titre de réparation, aux propriétaires dépossédés « *in locum privati ædificii* QUOD IN USUM PUBLICUM TRANSLATUM EST, *occupationem vetustæ basilicæ... ut contractus quidam*

[1] Dig., l. 27, *De adulteriis* (lib. XLVIII, tit. V) et l. 1, § 18 et 19 et l. 6, *De quæstionibus* (lib. XLVIII, tit. XVIII).
[2] L. 2 et 4 C. Just., *Pro quibus causis servi*, etc., etc. (liv. VII, tit. XIII).
[3] L. 1, *De desertoribus* (C., lib. XII, tit. XLVI).

et permutatio facta videatur. » La loi 18 *de operibus publicis*, au Code de Justinien, règle l'indemnité des propriétaires dont les terres ont été prises pour élever les tours des nouvelles murailles de Constantinople. Les empereurs Arcadius et Honorius leur accordent le droit d'habiter ces tours, à la charge cependant de pourvoir à leur entretien. La loi 9 au même titre du même Code implique aussi le droit d'expropriation : « *Si quandò*, y est-il dit, *concessa à nobis licentia fuerit extruendi, id sublimis magnificentia sciat esse servandum, ut nulla domus inchoandæ publicæ fabricæ gratiâ diruatur, nisi usque ad quinquagenta libras argenti pretii æstimatione servabitur. De ædificiis verò majoris pretii ad nostram scientiam referatur, ut ubi amplior poscitur quantitas, imperialis exstet auctoritas.* »

Il résulte de ces textes que le droit de prendre la propriété privée pour exécuter des entreprises d'utilité publique était reconnu à Rome, et qu'il était plutôt admis implicitement comme un sous-entendu dont l'expression formelle est inutile. Aucun texte ne le proclame expressément et comme un principe; mais plusieurs dispositions impliquent que ce droit n'était pas contesté. Quant à l'indemnité, elle consistait tantôt en argent et tantôt en nature. Nous avons vu, par exemple, que, pour indemniser les propriétaires expropriés à l'occasion des murs de Constantinople, on leur avait concédé un droit d'habitation dans les tours. La plupart du temps, elle était fixée en argent parce qu'il était rare qu'on pût indemniser les propriétaires au moyen d'avantages semblables. On ne peut induire d'aucun texte que l'indemnité, soit en argent, soit en

nature, dût précéder la prise de possession. Quelques lois parlent d'indemnité préalable ; mais de ces mesures particulières, il n'y a pas lieu de conclure à une règle générale [1].

4. La vérité est qu'à Rome cette matière n'était pas réglementée par une loi complète et générale; que, si le droit était reconnu, il était diversement appliqué; que, dans chaque affaire, se présentaient des particularités; qu'enfin il n'y avait aucune règle sur la nature de l'indemnité, sur la manière dont elle était fixée [2], sur les autorités préposées à l'expropriation [3], pas plus que sur le moment où l'indemnité était payable.

Il n'y a là rien qui doive nous surprendre, puisque l'expropriation était ordonnée par le pouvoir souverain. Le peuple ou l'Empereur qui ordonnaient la cession de la propriété privée pouvaient, en vertu même de cette souveraineté, fixer les conditions auxquelles aurait lieu la prise de possession. La puis-

[1] Dig. liv. VIII, tit. IV, l. 13, et Code Justin. liv. X, tit. XXVII, l. 2.

[2] C'est l'opinion de M. Serrigny, *Droit public et administratif romain*, t. II, p. 257. M. de Fresquet, *loc. cit.*, soutient que l'indemnité était *fixée judiciairement* et *payée préalablement*. Mais il ne cite que quelques textes desquels il est impossible de tirer une proposition générale.

[3] Les travaux publics dont l'exécution donnait lieu à l'expropriation étaient ordonnés par une loi : sous la République par les comices, et sous l'Empire par une constitution impériale. La loi spéciale désignait les autorités qui seraient chargées de faire exécuter les travaux. C'étaient ordinairement les censeurs sous la République, et le préfet de la ville sous l'Empire. Les travaux étaient adjugés à des entrepreneurs qui devaient s'entendre avec les particuliers à exproprier. En cas de résistance, on en référait aux censeurs et au préfet de la ville, dont l'autorité était assez grande pour vaincre, au moins indirectement, cet obstacle. Les censeurs particulièrement, sous la République, étaient, par la nature de leur charge, tellement puissants, que les particuliers ne devaient pas facilement résister à leur intervention en matière de travaux publics.

sance qui faisait céder le droit privé était capable aussi de déterminer la compensation qui serait allouée au particulier.

5. Nous trouvons dans notre ancien droit un état de choses semblable, et cette analogie s'explique par l'identité du régime. Comme l'empereur romain, le roi de France est investi du pouvoir absolu. *Quod principi placuit legis habet vigorem.* Le pouvoir d'exproprier n'est pas réglementé par une loi générale ; il n'est même pas formellement établi en principe. Mais le roi puise dans sa toute-puissance le moyen de faire céder le droit privé et, en ordonnant ces mesures, il fixe les conditions auxquelles les propriétés seront prises. Aussi ne trouvons-nous dans l'ancien droit que des édits spéciaux et point d'ordonnance générale sur la matière.

Il paraît qu'en vertu d'anciennes lois le roi pouvait faire bâtir des murs de fortifications sur les propriétés privées sans donner d'indemnité ; c'était une espèce de *servitude militaire* dans l'intérêt de la défense commune. Philippe-Auguste cependant ayant fait fortifier l'enceinte méridionale de Paris, ainsi que plusieurs autres villes dans les provinces, renonça au droit qu'il avait de ne payer aucune indemnité. « *Juri præferens æquitatem, damna sua quæ per hoc homines incurrebant, de fisco proprio compensabat*[1]. » Une ordonnance de Philippe le bel de 1303 permet d'exproprier pour des fondations pieuses : « Possessores possessionum quas pro ecclesiis aut domibus ecclesiarum parochialium

[1] Guillaume le Breton, *Historiæ Francorum scriptores* (Paris, 1649, t. V, p. 52).

de novo fundandis aut ampliandis intra villas *non ad superfluitatem sed ad convenientem necessitatem* acquiri contingit, ad eas dimittendas *pro justo pretio* compelli debent. »

6. Des lettres patentes de mars 1470, enregistrées au parlement le 2 septembre 1480, autorisent le maire et les échevins d'Amiens à prendre, *moyennant indemnité*, les terrains nécessaires pour les fortifications de la ville.

En 1638, édit qui concède le canal de Briare aux sieurs Bouteroue et Guyon, leur permettant de prendre les terrains nécessaires et de démolir les bâtiments nuisibles, « en remboursant les propriétaires au dire d'experts et gens à ce cognoissants. » L'estimation devait être faite trois mois avant le payement des deniers, et pendant ce délai les créanciers ou les autres ayants droits étaient reçus à faire opposition à la délivrance des deniers. Faute d'opposition, les concessionnaires pouvaient payer entre les mains des possesseurs des héritages et moyennant ce « ils en demeureront déchargés envers tous autres, et pour quelques dettes et hypothèques que ce soit, tout ainsi que si lesditz héritages avoient esté decretez. »

Un édit de Louis XIV, de 1666, portant concession du canal de Languedoc, autorisa l'entrepreneur à prendre les héritages nécessaires pour l'exécution des travaux, « lesquels héritages seront par nous payés aux propriétaires suivant l'estimation qui en sera faite par experts qui seront nommés par les commissaires par nous députés. »

Par des lettres patentes de novembre 1719, Louis XV

concéda au duc d'Orléans le droit de faire le canal de Loing. On lit dans l'art. 10 : « Pourra notredit oncle et ses ayants cause, faire le long et aux environs dudit canal et des rivières et ruisseaux voisins, les étangs, réservoirs et retenues d'eau qu'il jugera à propos, même prendre et détourner les eaux nécessaires, en dédommageant, s'il y échoit, les meuniers ou propriétaires des moulins et autres particuliers qui pourront souffrir de la privation ou diminution desdites eaux ; ce qui aura lieu même à l'égard des engagistes de notre domaine ; le tout de gré à gré, ou suivant l'estimation et évaluation qui en sera faite, sur les titres qui en seront par eux représentés, moyennant quoi notredit oncle ou ses ayants cause auront la propriété incommutable de ce qu'ils auront ainsi acquis. » L'article suivant conférait au concessionnaire le droit, moyennant indemnité, de conduire les eaux par aqueducs à travers les propriétés privées et de prendre, à l'exclusion de tous autres, dans les carrières situées le long du canal, la pierre dont ils auraient besoin, « *en dédommageant ceux qui pourraient en souffrir du préjudice.* »

Nous trouvons la règle de l'*indemnité préalable* imposée dans ces termes mêmes par les lettres-patentes du 30 septembre 1770 qui autorisent le sieur Zacharie à continuer, à ses frais et dépens, la construction du canal de Givors. « Permettons audit Zacharie de faire passer ledit canal par les lieux désignés audit plan, et, pour cet effet, prendre les terres, abattre et démolir les maisons qui se trouveront dans ledit alignement, après en avoir néanmoins *indemnisé préalable-*

ment les propriétaires de gré à gré ou à dire d'experts dont les parties conviendront, ou qui seront hommés d'office [1]. »

Avant 1789 on se servait, pour désigner cette institution, de l'expression générale *Retrait d'utilité publique*.

7. L'inviolabilité de la propriété privée était réclamée par un grand nombre de cahiers, et l'opinion publique demandait généralement qu'elle fût entourée de garanties qui la missent à l'abri des actes arbitraires. Aussi la déclaration des droits de l'homme, votée le 26 août 1789, annexée plus tard à la constitution du 14 septembre 1791 dont elle forma le préambule, posa-t-elle en principe que « la propriété étant inviolable et sacrée, nul ne peut en être privé si ce n'est lorsque la *nécessité publique* légalement constatée l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » Ce principe fut reproduit, même sous une forme plus énergique, par l'art. 19 du préambule de la constitution du 24 juin 1793 : « Nul ne peut être privé de la *moindre* portion de sa propriété sans son consentement, si ce n'est

[1] Dans ses *Coutumes de Beauvoisis*, Beaumanoir nous parle d'un cas d'expropriation relatif à la déviation des routes d'un entretien trop difficile. Il écrivait à la fin du XIIIe siècle le passage suivant : « Quant uns quemins, disait-il, est si durment empiriés en aucuns liex, c'on ne le pot refere sans trop grant coust, il loist au souverain qu'il le face aler au plus près du lieu où il estoit, de cele mesme largueece dont il doit estre, en tele manière que li damaces soit rendues à cix qui terre on prent, por le quemin refere. » (Ch. XXV, art. 13, édit. *Beugnot.*) Et plus loin : « Encore li sires qui tient en baronie autre signorie sor son home que ses hons n'a sor li, car se li quens a un home qui ait aucun heritage, li quix heritage li nuise durment à se meson, ou à se forterece, ou contre la commune porfit, il ne pot pas deveer au conte qu'il ne pregne soufisan escange de son heritage; mais voirs est qu'il ne doit pas estre contrains au vendre s'il ne li plest, mais l'escange suffisant ne pot le refuser. » (Ch. LVIII, art. 25.)

lorsque la *nécessité publique* légalement constatée l'exige, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité. » On retrouve une disposition semblable dans l'art. 358 de la constitution directoriale du 5 fructidor an III.

8. Pas un article, au contraire, de la Constitution du 22 frimaire an VIII ne s'occupe de la question, et c'est seulement dans le Code Napoléon, art. 545, que la règle est reproduite avec un changement notable. Au lieu de la nécessité publique qu'avaient exigée les Constitutions de 1791, 1793 et de l'an III, le Code civil permet d'exproprier pour raison *d'utilité publique*. Depuis lors on n'a pas cessé d'exproprier pour cause d'utilité, et cette notion a été fort élargie puisqu'on a compris sous ce mot les embellissements et ornements.

9. En vertu de ces dispositions le propriétaire pouvait exiger une indemnité préalable; mais l'administration désignait les terrains à céder sans que la régularité de ses ordres fût contrôlée par les tribunaux qui sont les gardiens naturels de la propriété privée. D'après la loi du 28 pluviôse an VIII, l'administration déterminait les parcelles et le conseil de préfecture fixait l'indemnité (art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII). Ainsi la propriété était livrée à l'administration, et le principe de la juste et préalable indemnité n'était plus qu'un principe abstrait. La loi du 16 septembre 1807 sur le desséchement des marais ne changea pas cet état de choses; elle étendit même, à quelques égards, les pouvoirs de l'administration.

10. La réclamation énergique d'un citoyen contre la

législation en matière d'expropriation émut Napoléon, et c'est à cette occasion qu'il écrivit de Schœnbrunn, le 29 septembre 1809, à Cambacérès une note brève et lucide qui a fixé les bases des lois postérieures sur la matière : « D'abord, dit-il, il faut définir quelles sont les formes qui constatent l'utilité publique. Il faudrait que ce fût un sénatus-consulte, une loi ou un décret délibéré en Conseil d'État. S'il prend fantaisie à un préfet d'augmenter d'une aile ou d'un jardin la préfecture, la prison ou l'hôpital, ce ne doit pas être une raison pour exproprier aucun citoyen; il faut qu'un acte de l'autorité supérieure dise que cela est utile. — Si le propriétaire n'est pas d'accord, la cause de sa discordance peut venir de deux raisons différentes : ou il croit que ce n'est pas le cas d'utilité. Le préfet doit alors l'appeler au tribunal de première instance. Si le procureur impérial peut établir que la dépossession est dans le cas d'utilité publique, le juge ordonne que le propriétaire ait à céder sa propriété, à nommer des experts et à se mettre en règle pour le contrat..... Si le propriétaire refuse, parce que l'évaluation lui paraît insuffisante, alors les formes sont claires et le juge, prononçant sommairement, ordonne l'expropriation à telles conditions. Alors l'expropriation n'a plus lieu par consentement mutuel, mais par sentence[1]. »

Cette note distinguait avec beaucoup de netteté les trois périodes principales qui doivent être distinguées et qui l'ont été en effet par les lois subséquentes : 1° La déclaration d'utilité publique ; 2° la translation

[1] *Correspondance de Napoléon Ier*, t. XIX, p. 623.

de propriété de l'exproprié à l'expropriant, et 3° la fixation de l'indemnité.

11. Les principes exposés dans la note de Schœnbrunn furent convertis en loi dès l'année suivante. L'art. 1er de la loi du 8 mars 1810 disposa que l'expropriation s'opérerait par l'*autorité de la justice*, et d'après l'art. 2, les tribunaux ne pouvaient prononcer l'expropriation qu'autant que l'utilité avait été constatée dans les formes établies par la loi. « Ces formes « consistent, disait l'art. 3, dans le décret impérial « qui seul peut ordonner des travaux publics ou achats « de terrains ou édifices destinés à des objets d'utilité « publique. » L'indemnité était fixée par le tribunal eu égard « aux baux actuels, aux contrats de vente « passés antérieurement et néanmoins aux époques les « plus récentes, soit des fonds voisins et de même « qualité, aux matrices des rôles et à tous les autres « documents qu'il pourra réunir » (art. 16). Si ces documents étaient insuffisants pour l'éclairer, le tribunal pouvait nommer d'office un ou trois experts, dont le rapport, conformément aux principes généraux, ne liait pas les juges et ne *valait que comme renseignement* (art. 17). Quant au payement de l'indemnité, il devait se faire préalablement à la prise de possession, ainsi que le prescrivait l'art. 545 C. Nap. (art. 20). Le § 2 de l'article 20 portait que dans le cas où des *circonstances particulières* rendaient impossible le payement préalable de l'indemnité, l'expropriant devait les intérêts de la somme, et que les intérêts seraient payables de six mois en six mois, sans que le payement du capital pût être retardé plus de trois ans, à moins que

les propriétaires n'y consentissent. Les mots *circonstances particulières* étaient tellement élastiques que l'exception pouvait dévorer le principe de l'indemnité préalable; car il était facile de trouver une circonstance particulière qui servît de motif pour renvoyer le payement du capital à trois ans après la prise de possession. Cependant l'art. 545 C. Nap. était considéré comme l'expression de la règle générale, et la loi du 8 mars 1810 rendait hommage au principe dans l'article même qui fournissait le moyen de l'anéantir par les exceptions.

La division des périodes est fixée par la loi de 1810 d'une manière en quelque sorte définitive, et nous la trouvons reproduite, dans le même ordre, par les lois postérieures : 1° acte qui déclare l'utilité publique; 2° arrêté du préfet qui détermine les parcelles à exproprier ou *arrêté de cessibilité*; 3° jugement qui prononce l'expropriation, à défaut de cession amiable par les propriétaires; 4° fixation de l'indemnité; 5° payement préalable à la prise de possession.

12. Cette loi était imbue de l'esprit du régime impérial en ce qu'elle attribuait au chef de l'État le pouvoir d'ordonner tous les travaux ou achats par décrets; mais, d'un autre côté, elle donnait des garanties à la propriété privée, puisqu'elle attribuait à la justice ordinaire l'expropriation et la fixation de l'indemnité. Au point de vue politique, on se plaignit sous la Restauration du pouvoir accordé au chef de l'État pour déclarer l'utilité publique; mais l'administration, de son côté, ne manqua pas de faire observer que les tribunaux donnaient des indemnités excessives,

et qu'à force de protéger la propriété privée, ils rendaient impossibles les entreprises les plus utiles. C'était une réaction exagérée contre la jurisprudence qu'avaient suivie les conseils de préfecture au temps où ils étaient chargés de fixer l'indemnité par l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. La législation ne fut cependant pas retouchée sous la Restauration; mais après 1830 on reprit la question. Le 29 avril 1832, le nouveau gouvernement présenta un projet à la chambre des pairs, et le 7 juillet 1833 fut promulguée une loi qui modifiait celle de 1810 principalement en ce que : 1° l'art. 3 exigeait, en règle générale et sauf quelques exceptions, une loi spéciale pour déclarer l'utilité publique; 2° la fixation de l'indemnité était attribuée à un jury dont l'impartialité était garantie par la double qualité des personnes dont il se composait. Car, *comme propriétaires*, ils étaient intéressés à ne pas commettre des injustices qui auraient créé des précédents contre eux et, *comme contribuables*, ils avaient intérêt à ne pas grossir les indemnités qui étaient payables avec les fonds provenant de l'impôt.

13. La loi du 7 juillet 1833 ne prévoyait pas le cas où l'urgence ne permettrait pas de remplir les formalités de l'expropriation. L'art. 66 renvoyait à la loi du 30 mars 1831 qui avait édicté quelques dispositions exceptionnelles pour les travaux de fortifications, en ajoutant seulement que si l'indemnité fixée provisoirement et consignée n'était pas acceptée par le propriétaire, elle serait définitivement réglée par le jury, conformément à la nouvelle loi. Mais l'expropriation d'urgence demeurait spéciale aux travaux de fortifica-

tions, et pour les travaux ordinaires il n'existait aucun moyen d'abréger les formes prescrites par la loi du 7 juillet 1833. Cette lacune fut comblée par la loi du 3 mai 1841, dont les art. 65 à 74 déterminèrent les formes à suivre lorsque, par exception, il y aurait urgence dans l'exécution des travaux autres que ceux des fortifications. Indépendamment de cette importante innovation, la loi du 3 mai 1841 modifia, sur quelques points de détail, la loi du 7 juillet 1833. Celle-ci est aujourd'hui remplacée, et la loi du 3 mai 1841 est le véritable code de la matière (art. 77). Les lois de 1810 et de 1833 ne sont plus que des documents à consulter pour l'interprétation de la nouvelle loi; car celle de 1810 a été formellement abrogée par l'art. 67 de la loi de 1833 et, quant à cette dernière, toutes ses dispositions ont été reprises une à une par la loi de 1841 qui forme un travail complet, ce qui emporterait abrogation virtuelle par voie de remplacement alors même que l'art. 77 n'aurait pas prononcé l'abrogation formelle[1]. Depuis 1841, la législation sur cette matière n'a reçu de modification grave que par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, dont l'art. 4, toujours en vigueur, dispose que « tous les travaux « d'utilité publique, notamment ceux désignés par

[1] Le projet de loi fut présenté à la Chambre des pairs le 19 février 1840. M. Daru en fit le rapport le 6 avril (*Moniteur* du 7 avril) et le vote sur l'ensemble eut lieu le 12 mai. — Le gouvernement présenta la loi à la Chambre des députés le 20 mai 1840, et M. Dufaure fit le rapport le 19 juin suivant (*Moniteur* des 20 juin 1840 et 10 janvier 1841). La Chambre des députés l'adopta le 9 mars 1841, mais avec quelques amendements qui rendirent nécessaire une nouvelle discussion à la Chambre des pairs. Nouveau rapport de M. Daru le 17 avril (*Moniteur* des 18 et 20 avril), et adoption par la Chambre des pairs le 24 avril.

« l'art. 10 de la loi du 21 avril 1832 et l'art. 3 de « la loi du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt « général sont ordonnés ou autorisés par décrets de « l'Empereur, rendus dans la forme des règlements « d'administration publique. »

14. La loi du 3 mai 1841 n'embrasse cependant pas tous les cas d'expropriation. Il existe des dispositions exceptionnelles qui règlent quelques situations spéciales. Ainsi la loi du 21 mai 1836, sur les chemins vicinaux, art. 15, attribue à la voie publique, sans expropriation ni payement préalable de l'indemnité, les portions de terrains non bâtis qui sont pris sur les côtés par les arrêtés d'élargissement; nous disons *terrains non bâtis*, parce que la suppression d'une construction ne pourrait pas être ordonnée sans remplir les formalités de l'expropriation (L. du 8 juin 1864, art. 2). L'indemnité pour les terrains non bâtis qui sont atteints par l'arrêté d'élargissement est fixée par le juge de paix, sur un rapport d'experts nommés contradictoirement. Si, au lieu d'un simple élargissement, nous supposons des travaux faits pour l'ouverture ou le redressement d'un chemin, il y a lieu à expropriation avec indemnité préalable ; mais la loi de 1836 a organisé les formes particulières, et notamment réduit de douze à quatre le nombre de personnes dont le jury sera composé (art. 16 de la loi du 21 mai 1836). Cette forme particulière d'expropriation a été appliquée aux *associations syndicales* par la loi du 21 juin 1865 (*suprà*, t. V, p. 329, n° 264).

La salubrité publique a donné lieu à quelques dispositions particulières en matière d'expropriation.

Sous la Restauration, une ordonnance du 27 septembre 1821, relative aux mesures sanitaires à prendre contre les progrès de la fièvre jaune, donnait à l'administration le droit de s'emparer de toute maison reconnue nécessaire et propre à l'établissement d'un lazaret. Cette ordonnance, qui dérogeait à la loi, était fondée, pour couvrir son illégalité, sur le trop fameux art. 14 de la Charte qui chargeait le roi de « *pourvoir à la sûreté de l'État.* » La même disposition servit plus tard de fondement aux ordonnances sur la presse. Au reste, l'ordonnance de 1821 était faite en vue d'une circonstance exceptionnelle et d'un péril qui ne tarda pas à disparaître. Récemment des lois ont été faites dans l'intérêt de la salubrité normale et pour l'établir dans des conditions permanentes. En vertu de ces nouvelles dispositions, l'administration a le pouvoir non-seulement d'exproprier les terrains dont elle a besoin pour des travaux d'utilité publique, mais encore d'acquérir les emplacements qui portent des constructions insalubres ou sur lesquels ne pourraient pas être élevées des constructions salubres. Cette faculté a été consacrée, à plusieurs reprises : par le décret du gouvernement provisoire du 3 mai 1848, par les lois des 13 avril 1850 et 4 août 1851 sur les logements insalubres, par le décret-loi du 26 février 1852 et par le décret du 27 décembre 1858.

Enfin des dispositions spéciales ont été faites relativement à quelques travaux déterminés. Ainsi le décret du 15 novembre 1853, relatif aux travaux de la place Saint-Germain-l'Auxerrois, et la loi du 22 juin 1854, relative aux travaux de l'avenue de l'Impé-

ratrice, ont permis quelques dérogations au droit commun dans l'intérêt, non seulement de l'utilité générale, mais de la beauté de la voie publique.

15. Pour embrasser cette matière complétement, nous parcourrons les divisions suivantes : 1° A quelles choses peut s'appliquer l'expropriation pour cause d'utilité publique? 2° Au profit de qui l'expropriation peut-elle être prononcée? 3° de la déclaration d'utilité publique et de l'arrêté de cessibilité; 4° de la cession amiable et du jugement d'expropriation; 5° de la fixation de l'indemnité; 6° du payement de l'indemnité et de la prise de possession; 7° de l'expropriation en cas d'urgence; 8° de l'occupation temporaire; 9° dispositions générales.

16. **A quelles choses peut s'appliquer l'expropriation d'utilité publique.** — La loi du 3 mai 1841 ne s'occupe que des immeubles, et, si aucun article ne limite formellement son application aux terrains bâtis et non bâtis, l'ensemble de ces dispositions implique la nature immobilière de l'objet. Cela s'explique aisément. L'administration peut se procurer, du moins en général, des meubles semblables à ceux qu'un propriétaire refuse de céder, et il n'y a pas lieu à combattre la résistance d'un particulier lorsque la *nécessité* ou *utilité* peut être remplie d'une autre manière. Il pourrait arriver cependant que, par exception, des objets mobiliers déterminés ne pussent pas être remplacés par d'autres et que l'utilité publique en demandât l'acquisition. Quelques dispositions ont prévu des cas de ce genre. Ainsi les

lois des 3 vendémiaire an V et 14 messidor an VII règlent les réquisitions des moyens de transport d'armes, de fournitures et de vivres de guerre. La loi du 19 brumaire an III permet de faire des réquisitions de substances et autres fournitures pour cause de nécessité publique. La loi du 13 fructidor an V oblige les propriétaires qui font des démolitions à prévenir les salpêtriers commissionnés qui ont le droit d'enlever les vieux matériaux à la charge d'en payer la valeur ou, si le propriétaire l'exige, de les remplacer par d'autres matériaux rendus sur place. La loi du 3 mars 1822, sur la police sanitaire, permet de détruire, même sans donner d'indemnité, les animaux et autres objets matériels susceptibles de transmettre la contagion. En cas d'impossibilité, dit l'art. 5 de cette loi, de purifier, de conserver ou de transporter sans danger des animaux ou des objets matériels susceptibles de transmettre la contagion, ils pourront être, *sans obligation d'en rembourser la valeur*, les animaux tués et enfouis, les objets matériels détruits et brûlés.

17. La loi du 3 mai 1841 ne s'applique même pas à toutes les espèces d'immeubles. Elle a surtout pour objet les terrains bâtis ou non bâtis c'est-à-dire les immeubles par nature. Quant aux immeubles par destination, ils ne seraient régis par cette loi qu'autant qu'ils feraient corps avec le fonds auquel ils sont attachés à perpétuelle demeure. S'ils pouvaient en être détachés sans détérioration matérielle, il n'y aurait pas lieu de les comprendre dans l'expropriation. Tout au plus l'exproprié pourrait-il, de ce chef, demander une augmentation d'indemnité si la séparation était de na-

ture à déprécier les immeubles par destination. L'exproprié conserverait la propriété des immeubles par destination non incorporés au fonds, et ce qu'il obtiendrait en plus ne serait pas le prix de ces objets, mais l'équivalent du préjudice qu'il éprouverait par suite de la séparation. Ce serait l'application du principe que l'exproprié a droit à être indemnisé de tout le préjudice qu'il éprouve.

18. Que faut-il décider à l'égard des immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent? Toutes les dispositions de la loi du 3 mai 1841 supposent des *choses corporelles*. Il en résulte que les servitudes et les actions *ad rem immobilem recuperandam* ne pourraient pas être expropriées. Les servitudes étant incessibles, on ne comprendrait pas qu'un jugement en ordonnât la transmission à l'expropriant, et quant à l'action *ad rem recuperandam*, l'art. 18 de la loi du 3 mai 1841 dispose qu'elle est transportée sur l'indemnité. Il en serait autrement, selon nous, du droit d'usufruit qui est réel, immobilier et fondé sur la détention corporelle. L'usufruit est d'ailleurs susceptible d'être vendu aux enchères et nous avons vu plus haut (t. VI, p. 480 et 481, n° 533) que sa transmission est tarifée comme celle de la propriété même. D'un autre côté, si la renonciation pure et simple par l'usufruitier n'est frappée d'aucun droit, il en est autrement de la renonciation à titre onéreux. La renonciation à titre onéreux est considérée comme une transmission, et donne lieu à la perception d'un droit proportionnel de mutation. Toutes ces raisons font que les formalités de l'expropriation peuvent être remplies quand il s'agit d'un

usufruit immobilier. Il en serait de même et *à fortiori* de l'emphytéose qui a les mêmes caractères que l'usufruit et n'en diffère que par des qualités qui lui donnent plus d'étendue et de solidité. Quant aux droits d'usage et d'habitation, la question est plus délicate parce que ces droits sont *personnels et incessibles*. Il serait difficile de comprendre qu'un jugement prononçât la cession d'un droit qui ne peut pas être cédé et dont, par conséquent, la nature résiste à l'application de la loi[1].

19. Les concessions de canaux, de havres, de chemins de fer, ont pour objet de conférer aux concessionnaires le droit de percevoir certaines taxes et, à plusieurs égards, elles ont un caractère emphytéotique. Pourront-elles donc être expropriées? Une loi spéciale du 29 mai 1845 a déterminé les conditions auxquelles serait effectué le *rachat pour cause d'utilité publique* des concessions de canaux. L'art. 1er porte que ce rachat ne pourra être ordonné que par une loi spéciale. Il faudrait adopter la même solution pour les chemins de fer. Le rachat en vertu d'une loi est le seul parti qu'il soit possible de prendre, d'autant plus que l'étendue du parcours sur un grand nombre d'arrondissements rendrait, sinon impraticable, au moins très-difficile l'accomplissement des formalités prescrites par la loi de 1841. A plus forte raison les concessions sur la voie publique ne donneraient-elles pas lieu à expropriation; elles ne sont que des actes de tolérance et, le domaine public étant inaliénable,

[1] *Contrà*, Delamarre et de Peyronny, p. 89, n° 95.

elles ne confèrent aucun droit réel. Le permissionnaire ne serait pas fondé à demander une indemnité, et, en tout cas, il ne pourrait prétendre qu'à des dommages-intérêts basés sur des rapports d'obligation entre l'administration et lui.

20. Les concessions de mines, au contraire, créent, comme nous l'avons dit plus haut (t. V, p. 527, n° 470) une propriété distincte de la surface, et l'administration ne pourrait en prendre possession qu'en remplissant les formalités de la loi du 3 mai 1841. Mais si, au lieu d'une dépossession, le concessionnaire avait à subir une interdiction d'exploiter par mesure de police, il ne pourrait demander qu'une indemnité pour dommages. Encore faudrait-il que l'interdiction fût prononcée, non par des raisons de police uniquement, mais aussi dans l'intérêt d'une autre entreprise, par exemple d'une compagnie de chemin de fer. (V. *suprà*, t. V, p. 528, *note* 1.)

21. Nous avons vu également plus haut (t. V, p. 418 et suiv., n°s 563 et suiv.) que les usiniers ont un droit acquis à leur concession : 1° sur les cours d'eau navigables ou flottables, lorsque l'acte de concession est antérieur au 1er avril 1566[1]; 2° sur les cours d'eau non navigables ni flottables, par cela seul que l'autorisation leur a été donnée en suivant les formes légales. Ils

[1] M. Duwarnet a soutenu, dans la *Revue critique*, t. II, p. 744, que même après 1566, les concessions sur les cours d'eau navigables purent être faites valablement par les rois. Il en donne pour raison que les rivières navigables furent classées dans le *petit domaine*, lequel demeura constamment aliénable. En tout cas, ajoute-t-il, ces concessions auraient été rendues incommutables par la loi du 12 mars 1820 sur les *domaines engagés*, et par l'expiration du délai de trente ans à partir du 14 ventôse an VII.

n'ont cependant pas un droit de propriété sur la chute d'eau, l'eau courante n'étant pas susceptible de propriété privée; mais la concession a fait naître légitimement dans l'esprit du titulaire la croyance à la perpétuité de sa position, et c'est sur cette *légitime attente* qu'est basée l'indemnité à laquelle il a droit pour suppression ou réduction de sa force motrice. Seulement, comme il n'y a pas de propriété, il n'y a pas expropriation, et l'usinier ne peut que demander une indemnité pour dommages résultant du trouble porté à sa force motrice [1].

La jurisprudence du Conseil d'État va même jusqu'à décider que l'évaluation de la force motrice n'est pas comprise dans l'expropriation lorsque l'utilité publique demande la prise de possession des bâtiments qui renferment l'usine. Il en résulte que l'usinier doit être exproprié pour les constructions qu'on lui prend, que le jury doit fixer une indemnité correspondante à la valeur de l'édifice sans égard à la force motrice, et qu'à ce dernier point de vue l'usinier n'a qu'à s'adresser, par une action distincte, au conseil de préfecture pour obtenir la réparation du préjudice qu'il éprouve de ce chef [2]. Il aurait été plus simple d'attribuer l'affaire comme un tout indivi-

[1] Le droit à indemnité a été reconnu par la Cour de cassation, arr. du 21 mai 1855, aff. *Dumont et consorts*, et par une jurisprudence constante du Conseil d'État. V. aussi C. cass. arr. du 2 août 1865 (aff. *Fleury et Astorgue*), (D. P., 65, 1, 256 et 260).

[2] Cons. d'Ét., arr. des 20 juin 1848 (aff. *Chevalier*), 22 juin 1850 (aff. *Rambaud*), 29 mars 1851 (aff. *Chevalier et Truchon*), 13 août 1851 (aff. *Rouxel*), 28 mai 1852 (aff. *Nadal*) et 27 août 1857 (aff. *Robo et Méhéreuc de Saint-Pierre*). — V. dans le même sens Jousselin, *Revue critique*, livraison de janvier 1852. *Contrà*, Delamarre et Peyronny, p. 99, n° 106.

sible au jury d'expropriation, d'autant que si la force motrice, au lieu d'être fournie par une rivière, était entretenue par la vapeur, le jury fixerait l'indemnité de propriété et celle d'expropriation industrielle. En droit cependant nous pensons que la distinction admise par le Conseil d'État est conforme à l'interprétation juridique. Lorsque l'usine est mue par la vapeur, on comprend que le jury fixe en même temps l'indemnité due pour la valeur des bâtiments et celle qui est exigible pour le préjudice causé à l'établissement industriel; car si les deux chefs sont séparés, le jury est compétent pour l'un et l'autre. Il en est autrement lorsqu'il s'agit de la force motrice qui vient d'une concession sur un cours d'eau. Comme, en ce cas, le jury est incompétent pour le dommage causé à la force motrice, et que cette incompétence est *ratione materiæ*, il ne devient pas compétent par suite de la connexité avec l'expropriation des bâtiments. Le législateur aurait pu le décider en vertu de sa souveraineté et, dans un intérêt de simplification, il aurait bien fait de laisser uni ce qui est joint par la nature des choses; mais ce que la loi pouvait faire est au-dessus des pouvoirs du jurisconsulte, et le Conseil d'État nous paraît avoir bien décidé en séparant deux questions qui appartiennent à deux compétences distinctes[1].

22. Après avoir énuméré les biens qui peuvent être

[1] MM. Delamarre et de Peyronny (*loc. cit.*), qui soutiennent la compétence du jury pour la force motrice dans le cas où les bâtiments seraient expropriés, reconnaissent qu'il n'y aurait pas lieu à expropriation pour suppression ou réduction de la force motrice, les constructions étant laissées à l'usinier.

expropriés, nous avons à rechercher dans quels cas on doit procéder par expropriation. En règle générale (et sauf ce qui a été dit plus haut relativement à l'usufruit), il n'y a lieu à suivre les formalités de la loi du 3 mai 1841 qu'autant qu'il y a cession de propriété à l'expropriant. Cette proposition résulte de l'économie générale de la loi et des travaux préparatoires ; elle est également confirmée par les discussions d'où étaient sorties les lois antérieures de 1810 et de 1833 [1]. Dans les trois lois, la cession amiable ou forcée est la période la plus importante de l'expropriation, celle qui produit les conséquences juridiques les plus importantes. Il n'y a donc pas à procéder par voie d'expropriation :

23. 1° Pour la constitution de servitudes d'utilité publique. Nous avons vu plus haut (t. V, p. 1 et suiv.) que ces charges sont imposées par la loi, et que leur effet ne donne pas au propriétaire grevé le droit de réclamer une indemnité, sauf les cas assez rares d'ailleurs où la réclamation pourrait s'appuyer sur des textes formels. Le halage [2], les servitudes militaires [3],

[1] V. exposé fait au Corps législatif en 1810 par Riboud (Locré, t. IX, p. 744) et discours de M. Laplagne-Barris dans la discussion de la loi de de 1845 sur les chemins de fer (*Moniteur* de 1844, p. 840 et 893).

[2] *Suprà*, t. VI, p. 66, n°s 70 et suiv. — MM. Delamarre et de Peyronny admettent, ou du moins sont portés à admettre, que si le chemin de halage était empierré et entretenu à l'état de chemin, il y aurait lieu à expropriation *pour occupation indéfinie et permanente* (p. 55, n° 69, et p. 78, n° 80).

[3] *Suprà*, t. VI, p. 82, n° 90 et suiv. Cons. d'Ét., arr. des 23 juillet 1840 (aff. *Lahirigoyen*) et 19 janvier 1856 (aff *André et consorts*). MM. Delamarre et de Peyronny soutiennent que les propriétaires grevés ont droit à une indemnité (p. 55). Ces auteurs citent textuellement un mémoire rédigé par un avocat du barreau de Lyon, M. Dubost, dans le même sens. Mais tout en reconnaissant, avec M. Dubost, qu'une indemnité est due, MM. Delamarre et de Peyronny n'admettent pas qu'il y ait expropriation, et que le

les servitudes de voirie et celles qui tiennent au voisinage des cimetières, peuvent être réclamées activement par l'administration sans jugement d'expropriation ni indemnité;

24. 2° Pour la location forcée des halles et salles de spectacle que l'administration municipale peut exiger d'après la loi du 15 mars 1790, art. 19 du titre II[1]. La location n'est qu'une occupation temporaire et, comme elle n'emporte pas cession de la propriété, il n'y a pas lieu à expropriation. L'indemnité sera fixée par le conseil de préfecture et, en appel, par le Conseil d'État;

25. 3° Pour la cessation forcée d'une location, par exemple en cas d'une occupation temporaire qui durera autant que le bail. Il est vrai que cette occupation équivaut, en ce qui concerne le locataire, à une dépossession totale; mais le locataire ne peut demander d'indemnité spéciale *devant le jury* que conjointement avec l'exproprié. Si le propriétaire n'est pas obligé de céder, il n'y a qu'occupation temporaire et le conseil de préfecture est compétent pour statuer[2]. Il en serait autrement si l'État, le département ou la

jury soit compétent. Dans l'affaire qui donna lieu à la rédaction de ce mémoire, le tribunal de Lyon se déclara incompétent sur la demande des propriétaires lyonnais. Jugement du 14 février 1857, rapp. textuellement par MM. Delamarre et Peyronny, p. 59, en note.

[1] Avis du Conseil d'État du 20 juillet 1836. La compétence du conseil de préfecture résulte de la loi du 16 septembre 1807, qui lui attribue les demandes d'indemnité pour les occupations temporaires. — En ce qui concerne les salles de théâtre, V. MM. de Cormenin, Questions, v° *Théâtre*, Macarel, *Éléments de jurisprudence administrative*, t. II, p. 376, Delamarre et de Peyronny, p. 65, n° 73. — Arr. du Cons. d'Ét. du 10 avril 1818 (aff. *Nougaret*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 6 septembre 1843 (aff. *Gaudin*).

commune étaient devenus propriétaires par cession amiable; ils seraient obligés d'exproprier les locataires quoiqu'il n'y eût pas de propriétaire à exproprier. La cession amiable, en ce cas, équivaut au jugement d'expropriation, et les choses doivent se passer, d'après l'économie de la loi, comme s'il y avait expropriation[1];

26. 4° Pour les dommages soit temporaires, soit permanents, causés par l'exécution de travaux publics (art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII). On a toujours été d'accord pour reconnaître que les dommages temporaires étaient de la compétence des conseils de préfecture; mais la question a été longtemps controversée en ce qui concerne les dommages permanents. D'après un système, il aurait fallu assimiler les dommages permanents à une diminution de propriété, et l'indemnité aurait dû être fixée, suivant les uns, par les tribunaux ordinaires et, d'après les autres, par le jury. Cette controverse est aujourd'hui éteinte, et les jurisprudences civile et administrative décident que le dommage permanent, comme le dommage temporaire, est de la compétence du conseil de préfecture. Il est même difficile de comprendre comment d'excellents esprits ont pu voir dans le *dommage permanent* une expropriation. Où est la cession de propriété? Si l'on peut montrer la perte du riverain, qu'on montre l'augmentation que cette perte a procurée au domaine public. L'indemnité préalable ne pouvait pas plus que la cession de propriété trouver ici son appli-

[1] Cons. d'Ét., arr. des 19 janvier 1850 (aff. *Nouvellet*) et 29 mars 1851 (aff. *Chevalier*).

cation; car la nature des choses ne permet pas que l'indemnité pour dommages soit fixée avant que le préjudice ne soit causé. La loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4, attribuait au conseil de préfecture la fixation de l'indemnité « à raison des terrains *pris* ou *fouillés* pour la confection des chemins, canaux et autres ouvrages publics. » Or les lois de 1810, 1833 et 1841 n'ont renvoyé au jury que l'indemnité pour *terrains pris*. On ne pouvait donc attribuer les dommages permanents à cette juridiction que par un abus d'assimilation métaphorique. Au reste, la faiblesse de cette doctrine était démontrée par la dissidence de ses partisans, qui n'étaient d'accord que pour nier la compétence admininistrative et se divisaient ensuite pour soutenir, les uns la compétence du tribunal civil, et les autres celle du jury. De deux choses l'une cependant : ou le dommage permanent était une expropriation, et alors il fallait appliquer la loi de 1841 pour faire fixer l'indemnité par le jury; mais cette conséquence faisait reculer le plus grand nombre; ou le dommage permanent ne constituait pas une expropriation, et alors il n'y avait aucune raison pour s'éloigner de la loi du 28 pluviôse an VIII[1];

27. 5° Pour les destructions et démolitions exigées en cas de guerre pendant les opérations contre l'ennemi. Aucune indemnité n'est même due, sauf les cas où, par

[1] C'est une des controverses qu'a éteintes la jurisprudence du tribunal des conflits : 12 janvier 1850 (aff. *Guillot*), 29 mars 1850 (aff. *Thomassin*), 29 mars 1850 (aff. *Séjourné*), 18 novembre 1850 (aff. *Papillon*), 23 décembre 1850 (aff. *Martin*), 2 juillet 1851 (aff. *Fizes*). — Après la suppression du tribunal des conflits, la doctrine qu'il avait adoptée a été suivie par la Cour de cassation, arr. du 29 mars 1852 (aff. *préfet d'Alger*), et par le Conseil d'État, arr. du 14 septembre 1852 (aff. *Saladin*).

exception, le droit est formellement consacré par une loi [1]. Lorsque, par exception, une indemnité est due, il n'y a pas expropriation, et l'action doit être portée au conseil de préfecture, conformément à la loi du 16 septembre 1807.

28. La cession de la propriété privée pour cause d'utilité publique a, dans certains cas, lieu sans que les formalités de la loi du 3 mai 1841 aient été remplies. Nous avons déjà vu, en nous occupant de l'alignement, que les plans généraux coupent souvent les maisons et qu'au moment de la démolition le terrain sur lequel s'élevait la partie retranchable est ajouté à la voie publique. Réciproquement le riverain peut être obligé au moins indirectement d'avancer sur la voie publique en acquérant les parcelles qui sont devenues disponibles par suite du rétrécissement de la rue ou du déplacement de son axe. L'indemnité dans ces deux cas sera fixée par le jury (*suprà*, t. VI, p. 50, nos 29 et 30). Il y a cession d'une propriété immobilière pour cause d'utilité publique dans le premier cas [2], et dans le second il s'agit d'une espèce de droit de préemption analogue à celui qui est consacré par l'art. 60 de la loi du 3 mai 1841 [3].

29. Enfin quelques dispositions plus exceptionnelles encore ont étendu les formes du règlement de l'indemnité à des cas où il n'y avait pas cession de la propriété privée. C'est ce qui a été ordonné :

[1] Lois des 10 juilet 1791, art. 38; 23 vendémiaire an IV, 19 vendémiaire an VI, 5 prairial an XII. 22 messidor an XII, 29 mai 1815, 8 mai 1816, 30 août 1830 et 13 juin 1850.

[2] Avis du Conseil d'État des 1er avril 1841 et 13 juin 1850.

[3] Delamarre et de Peyronny, p. 83, n° 84.

1° Pour l'évaluation du droit de pêche dans les rivières qui sont rendues navigables (L. du 15 avril 1829, art. 3);

2° Pour la fixation de l'indemnité due aux propriétaires dont les maisons sont détruites dons la zone des servitudes auxquelles donne lieu le voisinage d'un chemin de fer (L. du 15 juillet 1845);

3° La fixation de l'indemnité due aux propriétaires pour suppression de leurs maisons autour des magasins de poudre, conformément à la loi du 22 juin 1854. — Mais ces exceptions sont écrites dans des textes formels, et elles ne font que confirmer le principe général d'après lequel « *il n'y a lieu à expro-* « *priation d'utilité publique que dans les cas où il y* « *a cession amiable ou forcée, soit par jugement, soit* « *par la vertu de la loi, d'une propriété privée im-* « *mobilière.* »

30. **Qui peut exproprier?** — Le droit d'exproprier appartient incontestablement à l'État, au département et à la commune. Plusieurs articles de la loi du 3 mai 1841 le supposent, et notamment l'art. 3, dont la terminologie s'accorde avec celle de l'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807. L'État, le département et la commune ne pourraient cependant exproprier que pour des entreprises ayant pour objet des services publics. Ainsi ce moyen ne pourrait pas être employé pour augmenter le domaine privé de l'État, du département ou de la commune; car, sous ce rapport, ces personnes morales ne sont que des propriétaires ordinaires, et les affaires qui concernent leur

domaine privé n'ont pas le caractère d'utilité publique qu'implique l'expropriation. Le même art. 3 suppose que l'expropriation peut être poursuivie par des *compagnies particulières;* mais ces compagnies ne procèdent qu'en vertu d'une subrogation aux pouvoirs de l'État, du département ou de la commune. Il est cependant des sociétés qui ont un droit propre d'expropriation : ce sont les *associations syndicales autorisées*, dont nous avons déjà parlé, conformément à la loi du 21 juin 1865, art. 18.

Comme le droit d'expropriation est exorbitant, il ne faut pas l'accorder aux personnes morales qui n'en ont pas été formellement investies. L'analogie la plus complète ne suffirait pas pour autoriser une extension d'un pouvoir aussi considérable sur la propriété privée. Ainsi les hospices et autres établissements de bienfaisance ne pourraient pas exproprier. Mais comme les travaux que voudra faire l'hospice auront presque toujours un intérêt communal, la commune pourra poursuivre l'expropriation, sauf règlement de comptes avec l'administration hospitalière.

31. **Déclaration d'utilité publique.** — Les lois de l'an VIII, de 1807 et de 1810 attribuaient au chef du pouvoir exécutif la déclaration d'utilité publique, et la législation ne fut pas modifiée, sur ce point, jusqu'à la loi du 21 avril 1832. Un amendement introduit dans la loi du budget et qui devint l'art. 10, consacra le principe que, pour autoriser les travaux publics, une loi serait nécessaire. Cette règle spéciale fut reproduite dans l'art. 3 de la loi du 7 juillet 1833,

qui prescrit l'autorisation par une loi spéciale dans tous les cas. Ce principe fut restreint par la loi nouvelle qui, suivant l'importance des travaux, tantôt exigeait une loi et tantôt seulement un décret. D'après l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841, une loi spéciale était nécessaire pour déclarer l'utilité publique des grands travaux entrepris par l'État, les départements, les communes ou les compagnies. — Par exception une ordonnance du chef de l'État suffisait pour les routes départementales, pour les ponts et pour l'exécution des embranchements n'excédant pas 20,000 mètres de routes royales, de canaux ou de chemins de fer. L'art. 3 ne prescrivait pas que l'ordonnance fût rendue dans la forme des règlements d'administration publique, et se bornait à dire qu'elle serait précédée d'une enquête administrative dont les formes seraient ultérieurement déterminées par un règlement. La formalité de l'enquête administrative était également prescrite dans les cas où une loi spéciale était nécessaire pour autoriser les travaux.

32. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 a profondément modifié, sur ce point, la loi du 3 mai 1841 : « Tous travaux d'utilité publique, dit l'art. 4, notamment ceux désignés par l'art. 10 de la loi du 21 avril 1832 et l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841, toutes les entreprises d'intérêt général sont autorisées ou ordonnées par décret de l'Empereur. — Ces décrets sont rendus dans les formes prescrites pour les règlements d'administration publique. » Ainsi, un décret suffira désormais pour déclarer l'utilité publique; mais l'examen en Conseil d'État est exigé comme pour

les règlements d'administration publique, ce qui implique la nécessité de la délibération en assemblée générale. Remarquons d'ailleurs que l'art. 4 du sénatus-consulte ne fait aucune distinction, et que de la généralité de ses termes il résulte que la délibération en Conseil d'État sera toujours nécessaire, même dans les cas où une simple ordonnance était suffisante d'après l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841. Ce dernier article a été non-seulement *modifié*, mais *remplacé* par l'art. 4 du sénatus-consulte[1].

33. L'intervention du pouvoir législatif est nécessaire dans certains cas : « Néanmoins, dit le § 3 de l'art. 4 du sénatus-consulte, si ces travaux et entreprises ont pour condition des engagements ou subsides du trésor, le crédit devra être accordé ou l'engagement ratifié avant la mise à exécution. » Ainsi l'approbation par le pouvoir législatif n'est pas demandée pour approuver les travaux, mais pour prononcer sur l'ouverture des crédits ou sur la ratification des engagements. Sans doute, à l'occasion de la question qui lui est soumise, le Corps législatif et le Sénat examineront si le projet mérite d'être approuvé ; mais ils ne puiseront dans cet examen que des motifs pour accorder ou rejeter le crédit, et leur décision ne portera pas directement sur l'entreprise elle-même.

[1] Le Conseil d'État décide cependant que le sénatus-consulte a seulement eu pour but de supprimer l'autorisation par une loi spéciale, dans les cas où une loi spéciale était exigée, mais qu'il n'a pas changé les formalités dans les cas où une ordonnance suffisait d'après la législation de 1841. Arrêts du Cons. d'Ét. du 28 mars 1856 (aff. *de Pommereu*, aff. *Camuzat-Busseroles*, aff. *Audiffret*). — Dans le sens de l'opinion enseignée au texte, V. Jousselin et Delalleau, n° 67, et Dufour, *Expropr.*, n° 16, mais en sens contraire, Delamarre et de Peyronny, p. 114, n° 120.

Par conséquent le chef de l'État pourrait, après un refus de crédit, reprendre son projet et l'exécuter au moyen de sommes devenues disponibles par suite de virements ou par économie.

34. L'art. 4, paragraphe dernier, donne même au chef de l'État un pouvoir plus étendu. Il l'autorise, en cas d'urgence, à ouvrir des crédits dans les formes prescrites pour les crédits extraordinaires et à la charge de les soumettre au Corps législatif à la plus prochaine session. Cette faculté n'était cependant accordée au chef de l'État par le sénatus-consulte que pour « les travaux qui n'étaient pas de nature à de-« venir l'objet de concessions. » La concession, en effet, entraîne une aliénation prolongée des droits de l'État, et c'est à cause de la gravité des engagements qui en sont la conséquence que l'approbation par le pouvoir législatif était réservée. Au reste, cet article a été modifié par un autre sénatus-consulte du 31 décembre 1861, dont l'art. 3 porte : « Il ne pourra être « accordé de crédits supplémentaires ou de crédits ex-« traordinaires qu'en vertu d'une loi. » A ne prendre que les termes du nouvel article, la modification serait radicale; mais sa portée est atténuée par l'art. 2 du même sénatus-consulte : « Des décrets spéciaux rendus « dans la même forme (en Conseil d'État) peuvent au-« toriser des virements d'un chapitre à un autre dans « le budget de chaque ministère. » Ainsi les crédits supplémentaires par décret dans le but d'exproprier pourraient être, malgré leur abolition textuelle, retrouvés au moyen de virements dans le budget des travaux publics; mais, ainsi que nous l'avons fait ob-

server plus haut, l'ouverture des crédits supplémentaires et extraordinaires serait gênée par l'obligation de dégarnir des services pour trouver un virement à faire. (*Suprà*, t. III, *vote des dépenses publiques*.)

35. Un décret est, en règle générale, exigé pour autoriser les travaux publics communaux, sauf les cas où les formalités sont simplifiées par quelque disposition exceptionnelle. Ainsi, d'après la loi du 21 mai 1836, art. 16, l'utilité publique, quand il s'agit de l'ouverture ou du redressement d'un chemin vicinal, est déclarée par arrêté du préfet. La loi du 21 mai 1865, sur les associations syndicales, tout en accordant aux associations autorisées la faculté d'exproprier suivant les formes spéciales aux chemins vicinaux, a cependant réservé que la déclaration d'utilité publique serait faite par décret en Conseil d'État.

Toutes les fois qu'une exception n'a pas été consacrée dans un texte formel, l'utilité publique est déclarée par décret, et c'est la forme qu'il faudrait notamment observer s'il s'agissait d'exproprier pour la translation d'un cimetière.

36. Quoique l'art. 4 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852 ne parle pas de l'enquête administrative, cette formalité est toujours nécessaire. Il est vrai que l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841 a été remplacé par la disposition du sénatus-consulte; mais l'enquête est visée dans d'autres dispositions qui n'ont pas été abrogées, de sorte qu'elle est toujours exigée nonobstant le *remplacement* de l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841. Les formes de cette enquête ont été déterminées, en ce qui concerne les travaux de l'État et des départe-

ments, par une ordonnance du 18 février 1834 qu'a complétée l'ordonnance du 15 février 1835 pour les cas où les travaux s'étendent sur plusieurs départements; et relativement aux travaux communaux par une ordonnance du 23 août 1835[1].

37. Supposons que le décret qui déclare l'utilité publique ait été rendu sans que les formalités de l'enquête administrative aient été observées. Quelles seraient les conséquences de cette omission? C'est une

[1] En quoi consistent les formalités à remplir pour procéder à cette enquête? Nous allons les résumer brièvement:

1° *Du cas où les travaux sont faits par l'État ou le département.*

A. Confection d'un avant-projet auquel doivent être joints les documents propres à faire connaître le tracé, le mode d'exécution et les dépenses.

B. Ouverture aux chefs-lieux d'arrondissement que le travail public doit traverser, d'une enquête pendant une durée de un à quatorze mois. L'ouverture des registres est annoncée par des affiches.

C. Examen des observations consignées aux registres par une commission de neuf à seize membres, que le préfet choisit parmi les principaux propriétaires de terres, de bois, de mines, les négociants et les chefs des principaux établissements industriels. — La commission donne son avis dans le mois.

D. Examen dans le même délai par les chambres de commerce, au point de vue de l'utilité et de l'opportunité de l'entreprise.

E. Transmission par le préfet à l'administration supérieure, dans le délai de quinzaine après leur clôture, des procès-verbaux constatant les opérations des commissions d'examen et des chambres de commerce.

F. Avis personnel du préfet joint au dossier.

2° *Des cas où les travaux intéressent une commune exclusivement.*

A. Dépôt du projet à la mairie pendant quinze jours.

B. Un commissaire que désigne le préfet reçoit, pendant trois jours, les observations des habitants.

C. S'il y a des oppositions au projet, ou si le commissaire donne un avis défavorable, le conseil municipal est de nouveau appelé à en délibérer.

D. Transmission par la voie hiérarchique à l'administration supérieure de la délibération du conseil municipal avec toutes les pièces du dossier.

Si les travaux projetés (généraux, départementaux ou communaux) se trouvaient dans le rayon des servitudes militaires, l'approbation du ministre de la guerre serait nécessaire. Le complément d'instruction exigé par cette circonstance serait confié à la *commission mixte des travaux publics*.

règle générale que dans les cas où certaines formalités sont prescrites pour la garantie des particuliers, leur inobservation emporte un excès de pouvoir qui donne ouverture au recours devant le Conseil d'État. Faisant ici l'application de ce principe, nous décidons que le décret qui déclare l'utilité publique[1] pourra être attaqué pour excès de pouvoir, si les formalités de l'enquête administrative n'ont pas été remplies. Il y aurait également lieu à recours pour la même cause, si le décret n'avait pas été rendu dans la forme des règlements d'administration publique lorsque cette garantie est exigée par la loi.

38. Mais faut-il aller plus loin et donner à l'autorité judiciaire le droit de refuser l'expropriation par la raison que le décret déclarant l'utilité publique n'aurait pas été précédé d'une enquête? L'art. 14 de la loi du 3 mai 1841 dit que le « tribunal prononce l'expro-« priation sur la production des pièces constatant que

[1] Cette doctrine a été consacrée par le Conseil d'État dans trois arrêts rendus le 27 mai 1856 (aff. *de Pommereu, Camuzat-Russeroles et Audiffred*). Ces arrêts ont d'autant plus de poids que l'enquête avait eu lieu, et que seulement on avait négligé de la faire porter sur les maisons à exproprier en dehors de la voie publique. Cependant le plan annexé indiquait par des lignes que l'administration se proposait d'étendre l'expropriation au delà des limites de la voie. A la rigueur, on aurait pu considérer que l'intention de l'administration avait été suffisamment marquée pour que les parties intéressées fussent appelées à faire leurs observations. Mais le Conseil d'État a consacré l'opinion que l'enquête devait porter sur l'objet même de l'expropriation, et que s'il n'y avait pas identité entre l'objet, l'enquête et celui de l'expropriation, il y avait inobservation de la loi qui prescrit l'enquête, et partant excès de pouvoir. V. Lebon, 1856, p. 225, en *note*.— Mais V. en sens contraire, arr. du 20 mai 1843 (aff. *ville de Saint-Germain*). Un arrêt du Conseil d'État du 1er juin 1849 (aff. *Ponts d'Asnières de la Châteigneraye*) a décidé que l'avis du sous-préfet qu'exige l'ord. du 23 août 1835 n'est pas prescrit à peine de nullité. Mais il n'y a pas à conclure de ce qui a été décidé pour une formalité de l'enquête à l'absence d'enquête.

« les formalités prescrites par l'art. 2 du titre Ier et par « le titre II de la présente loi ont été remplies. » Or l'enquête n'a été prescrite que par l'art. 3 du titre Ier, et puisque l'administration n'est pas obligée de justifier de l'enquête devant l'autorité judiciaire, le tribunal ne peut pas rechercher si cette formalité a été, oui ou non, remplie[1]. Mais le tribunal pourrait refuser de prononcer l'expropriation en se fondant sur ce que le décret n'aurait pas été délibéré en Conseil d'État, dans le cas où la loi l'exige. En effet, d'après l'art. 14, le tribunal doit vérifier si les formes prescrites par l'art. 2 du titre Ier ont été remplies. Or cette disposition, qui exigeait une loi ou une ordonnance, a été remplacée par le sénatus-consulte de 1852, dont l'art. 4 exige un décret dans la forme des règlements d'administration publique là où auparavant il fallait obtenir une loi spéciale.

En ce qui concerne le fond, aucun recours ne peut être élevé par les parties intéressées contre le décret qui déclare l'utilité publique. L'utilité est une question d'administration pure, et elle ne peut être l'objet d'aucun débat contentieux. Les intéressés pourraient seulement recourir au pétitionnement auprès du chef de l'État pour lui demander, par la voie purement gracieuse, de rétracter le décret qu'il a rendu.

39. La déclaration d'utilité publique doit être expresse et faite par un décret spécial. Ainsi, on ne

[1] La doctrine contraire a été consacrée par un arrêt de la Cour de cassation du 13 janvier 1840, qui a rejeté un pourvoi du préfet de la Drôme contre un jugement par lequel le tribunal civil de Montélimart avait refusé d'ordonner l'expropriation par la raison que l'enquête n'avait pas eu lieu. Mais V. C. cass., arr. du 14 décembre 1842 (aff. *Maillier*).

pourrait pas induire cette déclaration de l'approbation donnée par décret au budget d'une commune, quoique dans ce budget il y eût des crédits ouverts pour les travaux d'utilité communale qui rendraient l'expropriation nécessaire.

40. Le décret qui déclare l'utilité publique s'étend à tous les travaux qui sont une dépendance de l'entreprise autorisée. Mais qui jugera si les expropriations sont nécessaires à l'exécution des travaux, en d'autres termes, si les travaux sont compris dans la déclaration d'utilité publique? Nous décidons, sans hésitation, que cette question est de la compétence des tribunaux civils. La mission qui leur est confiée de rechercher si les formalités prescrites par la loi ont été remplies, emporte le pouvoir de rechercher si les travaux pour lesquels l'expropriation est requise ont été compris dans la déclaration d'utilité publique. Autrement l'administration, par une extension abusive du décret, pourrait aisément se soustraire au contrôle de l'autorité judiciaire[1]. Au point de vue qui nous occupe, la question n'est pas administrative; car la loi a formellement donné aux tribunaux le pouvoir de vérifier si des formalités administratives ont été remplies, et pour faire cet examen il faut évidemment que l'autorité judiciaire puisse décider où finit l'effet de la déclaration d'utilité; car, suivant que les travaux seront compris ou non dans le décret, les formalités nécessaires auront été remplies ou omises.

[1] En ce sens: C. cass., arr. des 8 avril 1835 (aff. *préfet des Ardennes*) et 21 novembre 1836 (aff. *préfet du Puy-de-Dôme*). — V. *contrà*, Delalleau et Jousselin, nos 74 et 75, et Delamarre et de Peyronny, p. 120, n° 129.

41. Qu'arriverait-il si l'administration, sans décret qui déclare l'utilité publique, sans aucune formalité préalable, se mettait en possession de la propriété privée et y faisait exécuter des travaux? D'abord l'art. 438 C. pénal ne serait pas applicable au propriétaire qui, par des voies de fait, s'opposerait aux travaux; car cet article suppose que les travaux ont été *autorisés par le gouvernement.* En outre les agents d'exécution qui auraient envahi les terrains illégalement pourraient être condamnés à des dommages-intérêts pour violation de la propriété privée. Ordinairement aussi les faits accompagnant cette invasion illicite renfermeront quelques-uns des délits prévus par les art. 434 et suiv. du Code pénal sous la rubrique : *Destructions*, *dégradations*, *dommages.*

En serait-il de même si les travaux avaient été ordonnés irrégulièrement, mais en vertu d'un acte administratif? Il y a une différence sans doute entre le cas où il n'y a pas d'acte administratif, et celui où il y a un acte administratif même illégal. Nous ne pensons cependant pas, comme l'ont soutenu quelques écrivains, que la différence ait pour effet d'exclure la compétence des tribunaux dans le cas où il a été rendu un acte irrégulier de l'autorité administrative, par exemple un arrêté du préfet[1]. Seulement lorsque les travaux ont commencé sans aucun acte administratif, les conducteurs des travaux peuvent être poursuivis devant les tribunaux sans autorisation préalable du Conseil d'État conforme à l'art. 75

[1] Delamarre et de Peyronny, p. 122, n° 131.

de la Constitution de l'an VIII. Cet article ne couvre pas en effet les préposés à l'exécution, mais seulement les *agents du gouvernement*, c'est-à-dire ceux qui sont investis d'une partie de la puissance publique[1]. Au contraire, si un arrêté du préfet avait ordonné les travaux, les préposés à l'exécution seraient couverts par *l'agent du gouvernement*, et les poursuites civiles ne pourraient être intentées contre le préfet qu'avec l'autorisation du Conseil d'État. Ainsi les tribunaux ne seraient pas incompétents; mais, pour les saisir, un préalable administratif serait indispensable dans le second cas, tandis qu'il ne serait pas obligatoire dans le premier.

42. **Arrêté de cessibilité.** — Le décret qui déclare l'utilité publique ne désigne que l'ensemble du travail et, s'il s'agit d'une route, d'un canal, d'un chemin de fer, fixe les points extrêmes avec quelques points intermédiaires principaux. Il reste à déterminer les parcelles dont la cession est nécessaire pour l'exécution de l'entreprise, et cette désignation est faite par un arrêté du préfet qu'on appelle *arrêté de cessibilité* (art. 11 de la loi du 3 mai 1841). Mais cet arrêté est préparé par des mesures qui sont énumérées dans les art. 4 à 10. D'abord les ingénieurs ou autres gens de l'art lèvent, dans chaque commune, le plan des parcelles des terrains ou édifices, dont la cession leur paraît nécessaire pour l'exécution des travaux. Il n'est pas indispensable que le plan parcellaire soit conforme à celui qui accompagnait

[1] V. *suprà*, t. III, *responsabilité des fonctionnaires*.

l'avant-projet; car il pourrait se faire que des études nouvelles eussent déterminé les ingénieurs à suivre un nouveau tracé. Quoique le plan parcellaire doive, autant que possible, se rapprocher du plan cadastral, la loi n'exige pas une entière conformité; mais elle veut que les propriétaires des parcelles soient désignés comme ils le sont à la matrice cadastrale. C'est une facilité accordée à l'administration, qui, sans cette disposition, aurait été obligée (chose qui aurait souvent été longue et difficile) de rechercher les véritables propriétaires. Le plan indique aussi la section où est située la parcelle et le numéro de la matrice cadastrale[1].

43. Que faudrait-il décider si le véritable propriétaire se présentait lorsque l'expropriation est poursuivie contre un non-propriétaire inscrit à la matrice? Après l'expropriation consommée, il n'aurait plus qu'une action sur l'indemnité; car les opérations, jusqu'au payement inclusivement, ont été valablement faites contre le détenteur inscrit. Mais il pourrait arriver que le véritable propriétaire réclamât après la levée du plan et avant la fin des opérations. De deux choses l'une alors : ou sa qualité ne sera pas contestée par la personne inscrite au cadastre, et l'expropriation sera poursuivie contre le véritable propriétaire; ou bien sa qualité sera contestée, et sa réclamation vaudra comme opposition sur le prix. L'administration consignera l'indemnité qui sera fixée par

[1] Les extraits de la matrice réclamés par les ingénieurs pour la levée du plan sont visés pour timbre *gratis*. — Décis. du ministre des finances du 20 octobre 1838.

le jury (art. 54 de la loi), et les parties plaideront sur l'attribution de cette somme.

44. Le plan reste déposé pendant huit jours à la mairie de la commune où les parcelles sont situées, afin que chacun puisse en prendre connaissance (art. 5). Ce délai est franc, ainsi que cela fut reconnu dans la discussion de la loi[1]. Mais quel est son point de départ? Il est, d'après l'art. 6, fixé par l'avertissement donné collectivement aux parties intéressées de prendre communication du plan déposé à la mairie. Cet avertissement est publié à son de trompe ou de caisse dans la commune, et affiché tant à la principale porte de l'église du lieu qu'à celle de la mairie. Il est en outre inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement, ou, *s'il n'en existe aucun*, dans l'un des journaux du département[2]. La loi prescrit de faire un avertissement collectif. Il y aurait donc irrégularité si les parties substituaient à cette forme des avertissements individuels. Vainement soutiendrait-on que les avertissements individuels ont naturellement plus d'efficacité que les avertissements collectifs; le législateur a eu ses raisons pour préférer une forme qui fait marcher la procédure avec unité et donne à toutes les parties intéressées le même point de départ. La publication, l'affiche et l'insertion, sont prescrites à peine de nullité; car l'art. 6 qui les ordonne est dans le titre II, et d'après l'art. 14 le tribunal doit vérifier si les formalités du titre II ont été remplies.

[1] Observations présentées par M. Gillon à la Chambre des députés (Duvergier, 1841, p. 126.)

[2] Sur la question des journaux désignés pour les annonces judiciaires, V. *suprà*, t. II, p. 494, n° 237 et suiv.

Le maire certifie les publications et affiches, et ouvre un procès-verbal sur lequel il mentionne les observations et réclamations qui sont présentées verbalement. Les comparants signent le procès-verbal, et les observations adressées par écrit au maire sont annexées au procès-verbal (art. 7). La clôture du procès-verbal est faite à l'expiration des huit jours pendant lesquels le plan doit rester déposé à la mairie.

45. Après le délai de huitaine, une commission se réunit au chef-lieu de la préfecture pour examiner les observations et réclamations. Cette commission est présidée par le sous-préfet. Elle se compose en outre :

1° De quatre membres du conseil général ou du conseil d'arrondissement ;

2° Du maire de la commune où les propriétés sont situées ;

3° De l'un des ingénieurs chargés de l'exécution des travaux.

Les propriétaires qu'il s'agit d'exproprier ne peuvent pas faire partie de la commission. — La commission ne délibère valablement qu'autant que cinq de ses membres au moins sont présents. — Dans le cas où le nombre des membres présents serait de six, et où il y aurait partage d'opinions, la voix du président serait prépondérante (art. 8).

46. La commission reçoit, pendant un nouveau délai de huit jours, les observations des parties intéressées. Elle les appelle toutes les fois qu'elle le juge nécessaire et donne son avis. Les opérations doivent être terminées dans le délai de dix jours, après quoi le procès-verbal est adressé par le sous-préfet au

préfet. Si les opérations n'avaient pas été mises à fin dans le délai, le sous-préfet, dans les trois jours qui suivent son expiration, devrait transmettre au préfet « *le procès-verbal et les documents recueillis.* » Il ne s'agit pas ici du procès-verbal de la commission, puisqu'elle n'a pas terminé ses opérations. Au moins ce procès-verbal ne serait-il qu'un acte incomplet. La loi a voulu parler d'un procès-verbal dressé par le sous-préfet et indiquant l'état auquel ont été conduites les opérations (art. 9).

Si la commission approuve le projet d'expropriation tel qu'il a été déposé dans le plan déposé à la mairie, l'instruction est terminée. Mais il pourrait se faire qu'elle fût d'avis d'y apporter quelques modifications. En ce cas le sous-préfet donnerait aux intéressés un nouvel avertissement collectif, dans la forme prescrite par l'art. 6, c'est-à-dire au moyen de publications, affiches et insertions dans les journaux. Cet avis est le point de départ d'un nouveau délai de huit jours pendant lequel le procès-verbal et les pièces sont déposés au secrétariat de la sous-préfecture. Les propriétaires intéressés peuvent en prendre communication et fournir leurs observations. Dans les trois jours qui suivent, le sous-préfet transmet les pièces à la préfecture (art. 10). Si la commission pense qu'il y a lieu d'adopter le tracé proposé par les ingénieurs, « le « préfet détermine par un arrêté les propriétés qui « doivent être cédées, et indique l'époque à laquelle « il sera nécessaire d'en prendre possession. » Que si, au contraire, la commission est d'avis de modifier le plan du tracé que proposent les ingénieurs, le

préfet doit surseoir jusqu'à ce qu'il ait été prononcé par l'administration supérieure. L'administration supérieure pourra, suivant les circonstances, ou statuer définitivement ou ordonner qu'il sera procédé de nouveau à tout ou partie des formalités prescrites (art. 11).

47. L'arrêté de cessibilité doit indiquer les noms des propriétaires tels qu'ils sont portés sur la matrice cadastrale. Quoique l'art. 11 ne l'exige pas formellement, cette proposition résulte de ce que le jugement d'expropriation, d'après l'art. 14, ordonne la cession des terrains désignés dans l'arrêté du préfet et qu'en vertu de l'art. 15 extrait de ce jugement est notifié aux propriétaires. Or ces dispositions impliquent que le jugement énonce les propriétaires, la nature et la contenance des parcelles. — La loi veut que l'arrêté soit motivé et qu'il vise le procès-verbal ainsi que les documents y annexés, c'est-à-dire qu'il constate l'accomplissement des formalités prescrites par les art. 5, 6, 7, 8 et 10.

48. L'arrêté de cessibilité peut-il être attaqué par la voie contentieuse? Il y avait dans l'art. 11 de la loi du 7 juillet 1833 un paragraphe final d'après lequel l'arrêté de cessibilité était qualifié de « décision définitive et sans recours au Conseil d'État. » Cette disposition n'a pas été reproduite dans l'article correspondant de la nouvelle loi. Les législateurs de 1841 trouvèrent qu'il y avait des inconvénients à ce que l'administration fût liée par le caractère définitif de l'arrêté de cessibilité. Ils voulurent, au contraire, qu'elle pût revenir sur sa première détermination et, mieux éclairée, adopter un autre tracé en

remplissant à nouveau les formalités nécessaires. Le changement a donc été fait seulement pour indiquer, par une nouvelle rédaction, que l'expropriant conservait sa liberté d'action même après la désignation des parcelles à céder. Mais si l'expropriation était continuée et si, au lieu de modifier le tracé, l'administration poursuivait l'exécution de l'arrêté, les parties intéressées pourraient, en vertu des principes généraux, attaquer la décision du préfet pour excès de pouvoir, pour incompétence et pour violation des formalités prescrites par les lois et règlements[1].

49. La réunion de la commission, conformément aux art. 8, 9 et 10, suppose qu'il s'agit de travaux intéressant plusieurs communes et dont l'étendue demande un examen qui porte sur l'ensemble. Ces formalités n'auraient donc pas leur raison d'être dans le cas où l'entreprise serait limitée à une seule commune. Même quand plusieurs communes seraient intéressées, il n'y aurait pas lieu à réunir la commission pour les ouvertures et redressements de chemins vicinaux. « En ce cas, dit l'art. 12, le « procès-verbal prescrit par l'art. 7 est transmis, avec « l'avis du conseil municipal, par le maire au sous-« préfet qui l'adressera au préfet avec ses observa-« tions. — Le préfet *en conseil de préfecture*, sur le « vu de ce procès-verbal, et *sauf l'approbation de l'ad-« ministration supérieure*, prononcera comme il est « dit en l'article précédent. »

[1] Delalleau et Jousselin, n° 128; Dufour, *Exprop.*, n° 36; Delamarre et de Peyronny, p. 150, n° 172.

L'avis du conseil municipal remplace l'examen de la commission d'enquête ; le conseil ne doit, comme la commission, donner son avis qu'après l'expiration du délai de huit jours. L'avis serait irrégulier s'il était donné prématurément[1]. La loi veut aussi que le préfet rende son arrêté en conseil de préfecture ; ces formes sont substantielles. Si le préfet prononçait sans avis du conseil municipal ou en dehors du conseil de préfecture, il y aurait violation des formes et excès de pouvoir, ce qui donnerait ouverture aux recours contentieux.

50. L'art. 12 réserve l'approbation de l'administration supérieure à l'égard de l'arrêté de cessibilité. De la place qu'occupe cette réserve il semble résulter que dans tous les cas cette approbation est exigée. C'est en effet ce que décident plusieurs auteurs en s'en tenant rigoureusement à la lettre de la loi. Mais il serait extraordinaire que pour des travaux intéressant une seule commune l'approbation de l'administration supérieure fût exigée dans tous les cas, tandis que pour les entreprises qui s'étendent sur plusieurs communes, elle ne serait nécessaire que dans le cas où l'on propose de faire des modifications au tracé. L'art. 12 doit être interprété par l'art. 11 ; car il y a une raison *à fortiori* pour appliquer la distinction consacrée pour celui-ci au cas prévu par celui-là.

[1] C. cass. arr. du 30 avril 1845 (aff. *Desplats*).

§ 2. — Du jugement d'expropriation et de la cession amiable.

Sommaire.

51. Pourquoi l'exposé commencera par le jugement et non par la cession amiable.
52. Jugement d'expropriation.
53. Effets du jugement d'expropriation. — Il transfère la propriété.
54. Conséquences de l'effet translatif de propriété.
55. L'administration ne peut pas renoncer au bénéfice du jugement d'expropriation si l'exproprié n'y consent pas.
56. L'exproprié conserve la possession jusqu'au payement. — Conséquences.
57. Publication et notification du jugement.
58. Transcription du jugement.
59. La loi du 23 mars 1855 a-t-elle modifié la loi du 3 mai 1841?
60. Le jugement d'expropriation est-il, nonobstant la loi de 1855, translatif de propriété?
61. Les créanciers ont-ils encore, pour s'inscrire sur l'immeuble exproprié, un délai de quinzaine à partir de la transcription?
62. Combinaison de la loi du 21 mai 1858, sur les ordres, avec la loi du 3 mai 1841.
63. L'art. 6 de la loi du 23 mars 1855 est applicable en cas d'expropriation.
64. En quoi consiste le droit de suite sur l'immeuble exproprié?
65. Nomination du magistrat directeur.
66. Le jugement d'expropriation ne peut être attaqué que par voie de recours en cassation.
67. Quelles personnes ont qualité à l'effet de se pourvoir?
68. Formes spéciales pour l'introduction du pourvoi.
69. Conséquences de l'arrêt de cassation.
70. Cession amiable.
71. Le tribunal, en donnant acte de la cession, doit-il vérifier les formalités prescrites par les premiers articles de la loi de 1841?
72. Le jugement qui donne acte de la cession doit-il être notifié?
73. Règles spéciales à la cession amiable lorsqu'elle est faite par les représentants des incapables.
74. Des mineurs et des interdits.
75. Des absents.
76. De la femme mariée.
77. Des personnes qui sont pourvues d'un conseil judiciaire.
78. Des personnes qui sont placées dans les maisons d'aliénés.
79. Des majorats.
80. Cession amiable par les représentants des personnes morales. — De l'État.
81. Des biens qui appartiennent aux départements.
82. Des biens qui appartiennent aux communes.

83. Des biens grevés de substitution.
84. Quel est le tribunal compétent pour accorder l'autorisation?
85. A quel moment de la procédure la cession amiable peut-elle être consentie?
86. Le tribunal pourrait autoriser un abandon sans indemnité par les représentants des incapables.

51. Puisque la cession amiable rend inutile le jugement d'expropriation, l'ordre des idées naturel consisterait à parler de la cession d'abord et du jugement ensuite. Mais nous renverserons cette série de matières, parce que pour bien comprendre les effets des conventions, il est indispensable d'étudier ceux que produit l'ordre émané de la justice.

52. A défaut de traité amiable, le préfet transmet au procureur impérial dans le ressort duquel les biens sont situés le décret qui déclare l'utilité publique avec l'arrêté de cessibilité. Dans les trois jours, et sur la production des pièces constatant les formalités prescrites par l'art. 2 du titre Ier et par le titre II, le tribunal, sur la réquisition du procureur impérial, prononce l'expropriation des terrains ou bâtiments désignés dans l'arrêté du préfet. Ainsi se réalise la disposition par laquelle s'ouvre la loi du 3 mai 1841 : « L'expropriation n'a lieu que par autorité de justice. » Le tribunal n'est pas chargé d'examiner si l'entreprise a ou non le caractère d'utilité publique, si la dépense est opportune ou ne l'est pas; cette question, essentiellement administrative, a été définitivement vidée par le décret. Les juges ont à rechercher seulement si les formalités sont remplies et si l'administration s'est, pour décider de l'utilité publique, entourée des moyens d'instruction qui, d'après la loi,

forment la garantie des particuliers. Si ces formes ont été observées, le tribunal prononce l'expropriation. Sinon, il doit refuser d'ordonner la transmission[1].

53. Le jugement a pour effet de transférer à l'expropriant la propriété de l'immeuble. Comment cette proposition se concilie-elle avec le principe que l'expropriation n'a lieu que moyennant une *préalable indemnité?* L'expropriation ne fait que transférer la propriété, mais laisse le propriétaire en possession jusqu'à ce que l'indemnité ait été payée. C'est donc la dépossession qui ne peut avoir lieu que moyennant une *préalable indemnité*, et la translation de propriété, au contraire, résulte immédiatement du jugement qui ordonne l'expropriation. Ce jugement n'a pas seulement pour conséquence de faire passer la propriété de l'exproprié à l'expropriant; il anéantit aussi les droits réels sur l'immeuble, tels que les servitudes, les droits d'usufruit, d'usage et d'habitation. Il résout les baux immédiatement et *ipso jure*, et les titulaires de ces droits, tant réels que personnels, ne peuvent plus que débattre l'indemnité qui leur est due, suivant

[1] Le procureur impérial, comme mandataire légal, doit requérir l'expropriation; mais ce mandat rempli, il a l'indépendance du magistrat et peut donner des conclusions tendant au rejet de sa réquisition.—Que doit vérifier le tribunal? 1° Le décret déclarant l'utilité publique; 2° le dépôt du plan parcellaire pendant huit jours à la mairie; 3° la publication et l'affiche de ce plan, conformément à l'art. 6; 4° l'ouverture par le maire, pendant le temps voulu, d'un procès-verbal destiné à recevoir la déclaration des intéressés; 5° la constitution, la réunion, le mode et la durée des opérations de la commission, déterminées par les art. 8 et 9; 6° la publication et l'affiche des modifications proposées par la commission, et le dépôt pendant huit jours, à la sous-préfecture, du procès-verbal de la commission et des pièces; 7° la décision, dans ce cas, de l'administration supérieure; 8° l'arrêté du préfet désignant les propriétés à céder.

les règles que nous exposerons plus loin (art. 18 de la loi du 3 mai 1841).

54. Le jugement d'expropriation opérant translation de propriété[1], il en résulte :

1° Que l'exproprié n'a plus qu'un droit personnel de créance garanti par la possession ;

2° Que si la chose, par exemple un bâtiment, vient à périr, la perte est à la charge de l'expropriant qui n'en devra pas moins l'indemnité (*res perit domino*) ;

3° Que l'exproprié est, après le jugement, incapable de conférer sur l'immeuble aucun droit réel, et qu'il peut seulement céder, en tout ou en partie, son droit à l'indemnité.

55. L'administration pourrait-elle, renonçant au bénéfice du jugement, forcer l'exproprié à reprendre sa chose, ou bien celui-ci a-t-il le droit d'exiger que l'expropriation soit définitive? Il serait vraiment extraordinaire et injuste que le propriétaire fût promené d'incertitude en incertitude, qu'après l'avoir contraint par jugement à céder son bien, on pût exercer sur lui

[1] Plusieurs écrivains ont, à tort, dit que le jugement avait pour effet de faire entrer dans le *domaine public* les immeubles expropriés. C'est avec raison que M. Ducrocq (*Traité des ventes domaniales*, p. 140) a critiqué cette locution. On exproprie pour des constructions d'utilité publique qui n'appartiennent pas au domaine public. Au reste, les lois du 10 juin 1854 et du 21 juin 1865 permettent l'expropriation au profit de compagnies qui ont un caractère privé quoique leur constitution se rattache à un intérêt général. Même quand les terrains expropriés sont destinés à augmenter le domaine public, l'expropriation n'opère pas *ipso jure* et immédiatement l'augmentation du domaine. « Ce ne sont pas, dit M. Ducrocq, les parcelles destinées à faire des routes impériales que l'art. 538 C. Nap. place dans le domaine public, ce sont les routes impériales. Or la route n'existera que lorsqu'elle sera achevée et qu'elle recevra la destination à laquelle l'art. 538 C. Nap. a attaché la domanialité publique. »

une contrainte en sens inverse. Le mal ne serait pas grand s'il n'y avait pour lui qu'une contrariété à supporter; mais il pourrait se faire que l'exproprié eût, après le jugement, contracté lui-même des engagements en vue de remplacer la propriété qui lui est enlevée; que, par exemple, il eût acheté une maison pour employer les sommes qui lui sont allouées. Serait-il équitable de lui imposer la charge de deux propriétés après lui avoir suggéré l'idée d'en acquérir une nouvelle qu'il ne pourra peut-être pas payer s'il ne reçoit pas l'indemnité de la première? Le jugement consomme donc la translation de propriété d'une manière définitive tant à l'égard de l'exproprié qu'à l'égard de l'expropriant[1].

56. De ce que l'exproprié, nonobstant le jugement, conserve la possession jusqu'au payement résultent plusieurs conséquences :

1° Il perçoit les fruits comme possesseur de bonne foi; car sa possession est reconnue par la loi. D'ailleurs il ne serait pas juste que n'ayant pas reçu l'indemnité et perdant les intérêts de la somme, il fût aussi privé des fruits;

2° Il a toutes les actions possessoires pour faire respecter sa possession;

3° La possession n'est pas atteinte par le jugement et, par conséquent, en se continuant elle lui fait ac-

[1] Cette solution a été adoptée par la jurisprudence. C. cass. arr. du 28 mai 1845 (aff. *Barberon*) et 11 juillet 1859 (aff. *Bernardin*). En ce sens : Favart de Langlade, *Rép.*, v° *Expropriation*, n° 7, Delamarre et de Peyronny, p. 184, n° 208 et Daffry de la Monnoye, n° 23, p. 82.— Mais *contrà*, Cotelle, 2e édit., t. III, p. 487.

quérir la prescription qui n'était pas achevée avant le jugement[1].

57. D'après l'art. 15 de la loi du 3 mai 1841, le jugement d'expropriation est publié et affiché par extrait dans la commune de la situation des biens, en suivant la forme prescrite par l'art. 6. Il est en outre inséré dans l'un des journaux publiés dans l'arrondissement ou, s'il n'en existe pas, dans l'un de ceux du département. Cet extrait contenant les noms des propriétaires, le motif et le dispositif du jugement, est, indépendamment de l'avertissement collectif, notifié au domicile élu dans l'arrondissement; car les propriétaires doivent faire une élection dans l'arrondissement par une déclaration à la mairie de la commune où les biens sont situés. Si, contrairement aux prescriptions de la loi, cette élection n'avait pas eu lieu, la notification de l'extrait du jugement serait faite en double copie au maire et au fermier, locataire, gardien ou régisseur de la propriété. Ainsi la loi exige une double notification : 1° un avertissement collectif; 2° une signification individuelle aux propriétaires. Quel est le but de ces formalités géminées? La première a pour but de prévenir toutes les parties intéressées à la fixation de l'indemnité afin que, si elles n'étaient pas désignées par le propriétaire, elles pussent spontanément intervenir. Quant à la seconde, elle est le point de départ du délai de huitaine dans lequel, d'après l'art. 21, le propriétaire est obligé de faire

[1] La prescription lui fera définitivement acquérir le droit à indemnité, et lui permettra d'écarter les actions en réclamation auxquelles il serait exposé, conformément à l'art. 18.

connaître certaines personnes intéressées. On voit par l'énumération de cet article que l'exproprié n'est pas tenu de désigner tous les intéressés, mais seulement quelques-uns. Ceux qui ne sont pas compris dans cette énumération peuvent intervenir sur l'avertissement collectif qui leur est donné par la publication, l'affiche et l'insertion de l'extrait du jugement. A plus forte raison les parties qui sont énumérées dans l'art. 21 pourraient-elles agir d'après l'avertissement collectif, dans le cas où le propriétaire aurait négligé de les indiquer spécialement à l'expropriant.

58. Après la double notification de l'extrait que prescrit l'art. 15, le jugement doit immédiatement être transcrit au bureau des hypothèques de l'arrondissement, conformément à l'art. 2181 C. Nap. (art. 16). Au moment où fut faite la loi du 3 mai 1841 la transcription n'était pas exigée pour les jugements. En général les jugements sont déclaratifs. Aussi ne rentraient-ils pas dans la catégorie des actes de nature à être transcrits. Le jugement d'expropriation, au contraire, était attributif de propriété, et il était naturel qu'on l'assimilât à un acte de vente. C'est pour cela que l'art. 16 a prescrit la transcription conformément à l'art. 2181, renvoi qui caractérise bien l'assimilation du jugement à un contrat d'acquisition. Il est évident du reste que cette transcription avait uniquement pour but de commencer les opérations de la purge, et qu'elle n'était pas exigée pour consommer la translation de propriété à l'expropriant. D'après le système de la loi, cet effet avait été produit d'une manière complète par le jugement d'expropriation.

Cette transcription était, d'après l'art. 17, le point de départ d'un délai de quinzaine pendant lequel les créanciers pouvaient faire inscrire leurs hypothèques ou leurs priviléges. C'était l'application au cas spécial de l'expropriation pour cause d'utilité publique de la règle générale écrite dans les art. 834 et 835 du Code de procédure civile. A défaut d'inscription dans ce délai, l'immeuble était purgé de tous priviléges et hypothèques ; la loi réservait seulement « les droits « des femmes, des mineurs ou interdits sur le montant « de l'indemnité tant qu'elle n'a pas été payée ou que « l'ordre n'avait pas été réglé définitivement entre les « créanciers. » Cette réserve ne concernait donc que les incapables ayant une hypothèque légale, non les créanciers ordinaires. Il en résultait que, pour ces derniers, le défaut d'inscription avant l'expiration du délai de quinzaine à partir de la transcription emportait l'extinction radicale de l'hypothèque, tant pour le droit de préférence que pour le droit de suite, tandis qu'à l'égard des incapables, le droit de préférence survivait au droit de suite [1].

59. La loi du 23 mars 1855, sur la transcription, a fait naître deux questions qui ont été et sont encore controversées. En exigeant la transcription des jugements en général et subordonnant à cette formalité la translation de la propriété immobilière à l'égard des tiers, la loi de 1855 a-t-elle modifié le système spécial de la loi de 1841? La transcription du jugement d'ex-

[1] L'inscription d'office conformément à l'art. 2108 n'est pas obligatoire pour le conservateur qui fait la transcription. C. cass. arr. des 13 janvier 1847 et 5 avril 1854. Daffry de la Monnoye, n° 2, p. 97.

propriation est-elle aujourd'hui la cause efficiente du transfert de propriété, ou bien cet effet est-il toujours produit par le jugement lui-même? La seconde difficulté est de savoir si, en abrogeant les art. 834 et 835 du C. de proc. civ., la loi du 23 mars 1855 a par cela même supprimé l'art. 17 de la loi du 3 mai 1841, article qui n'était qu'une application des articles abrogés.

60. 1re *question.* Le jugement d'expropriation est-il toujours, et indépendamment de la transcription, translatif de propriété? Une règle élémentaire de l'interprétation juridique dit que les dispositions générales n'emportent pas abrogation des dispositions spéciales. *Speciei per genus non derogatur.* Or la loi de 1841 est spéciale par rapport à celle du 23 mars 1855, et l'application de cette maxime fait ici d'autant moins de doute que, dans la discussion de la loi sur la transcription, on ne rencontre pas même une allusion à la loi sur l'expropriation. Que d'inconvénients d'ailleurs aurait en cette matière l'application du droit commun! Si entre le jugement et la transcription l'exproprié vendait l'immeuble, l'expropriation devrait être recommencée sur la tête du nouvel acquéreur. Il est impossible d'admettre que le législateur ait voulu, en quelque sorte par hasard, introduire dans la matière qui nous occupe une complication aussi grande et si peu compatible avec une bonne administration. Une pareille innovation aurait au moins été formellement exprimée si le législateur avait eu l'intention de l'adopter[1]. Ainsi après le jugement, et quoique la

[1] M. Cabantous, professeur de droit administratif à la Faculté d'Aix, a soutenu (*Revue critique*, t. VII, p. 92) qu'il n'y avait pas incompatibilité

transcription n'ait pas encore été faite, l'exproprié ne pourra consentir ni baux, ni servitudes, ni droits réels, hypothèques ou autres. S'il en était autrement, on tomberait dans les résultats les plus bizarres. L'exproprié aurait le droit de constituer de nouvelles servitudes lorsque les anciennes sont éteintes par le jugement, et de faire de nouveaux baux alors que les anciens sont anéantis[1].

61. 2e *question.* L'art. 17 de la loi de 1841 est-il atteint par la disposition de la loi de 1855 qui abroge les art. 834 et 835 C. proc. civ.? Si nous admettions le système d'après lequel l'expropriant ne serait propriétaire qu'en vertu de la transcription, il serait logique de décider que le délai de quinzaine accordé par l'art. 17 a été abrogé par la loi de 1855. En effet, cette loi a fait l'application du principe que l'inscription est tardive lorsqu'elle est faite sur un immeuble dont la propriété a été transférée à un autre que le débiteur. Or, la translation étant consommée à l'égard des tiers par la transcription, il était naturel que la loi ne permît plus l'inscription postérieurement à la transcription. C'était un retour au système consacré

entre les deux lois. Celle du 23 mars 1855 n'exige la transcription que pour les *jugements d'adjudication.* Or le jugement qui prononce l'expropriation n'est pas un jugement d'adjudication, c'est-à-dire sur enchères. Il est vrai que, d'après l'art. 1er de la loi, la transcription est exigée pour tous les *actes entre-vifs translatifs de propriété,* mais cette expression générique n'a jamais été entendue des jugements en général, ni conséquemment des jugements d'expropriation en particulier. Cette argumentation est bien littérale, et d'ailleurs elle laisserait subsister la question entière dans le cas où il y aurait *cession amiable,* laquelle est, quant à ses effets, assimilée au jugement. La cession amiable, en effet, rentrerait incontestablement dans la catégorie des actes entre-vifs.

[1] Daffry de la Monnoye sur l'art. 17, n° 2, p. 99.

par la loi de brumaire an VII, système qui, 1° exigeait la transcription pour transférer la propriété des immeubles à l'égard des tiers, et 2° n'autorisait les inscriptions des créanciers hypothécaires que jusqu'à la transcription. Le Code Napoléon ayant admis que la propriété serait transférée, même à l'égard des tiers, par le simple consentement (art. 1138 C. Nap.), on trouva qu'il était injuste d'arrêter les inscriptions par un acte en quelque sorte secret, ou qui du moins pouvait l'être. C'est pour cela que le Code de procédure accorda un délai de quinzaine après la transcription pour inscrire les hypothèques qui avaient été consenties antérieurement à la vente. Il était naturel qu'en revenant à la translation par la transcription, le législateur arrêtât les inscriptions au moment de la transcription; mais cette disposition suppose que c'est par cette formalité seulement que la propriété est transférée. Or nous venons de décider que dans la matière de l'expropriation c'est le jugement et non la transcription qui attribue *ergà omnes* la propriété à l'expropriant. La transcription n'a jamais été, d'après la loi de 1841, que la première formalité de la purge et précisément le point de départ du délai de quinzaine. Puisqu'elle ne transfère pas la propriété, il n'y a plus aucune raison pour appliquer à notre matière la loi de 1855. La loi de 1841 est spéciale, et dans les cas où elle ordonnait la transcription c'était pour commencer la purge et faire courir le délai de quinzaine. Mais, objecte-t-on[1],

[1] V. la *thèse pour le doctorat* de M. Saint-Raymond, p. 113 à 126.

le délai de quinzaine que fixe l'art. 17 n'a rien de spécial; ce n'est qu'une application du délai général accordée par l'art. 834 du Code de proc. civ. En abrogeant cet article, la loi nouvelle supprime donc ses applications particulières, et l'interprétation juridique peut le décider ainsi sans se mettre en contradiction avec la maxime : *Speciei per genus non derogatur*. Ce raisonnement serait probant si la transcription prescrite par la loi de 1841 avait le même caractère que la transcription faite en vertu de la loi du 23 mars 1855. Mais elles diffèrent profondément; car l'une est une formalité préparatoire de la purge, tandis que l'autre est translative de propriété à l'égard des tiers. Il y a donc impossibilité à conclure de l'une à l'autre, et quoi qu'on puisse dire, l'art. 17 demeure une disposition exceptionnelle[1].

62. C'est en suivant les mêmes règles d'interprétation que nous sommes amené à décider que la loi du 21 mai 1858, sur la procédure d'ordre, n'a pas modifié l'art. 17 de la loi du 3 mai 1841. Cette loi générale est, à l'égard des créanciers à hypothèque légale, moins libérale que la loi spéciale sur l'expropria-

[1] M. Flandin, *Traité de la transcription*, nos 598 et suiv., décide que la propriété est toujours attribuée à l'expropriant par le jugement en vertu de la loi de 1841; mais que les délais de l'art. 17 ont été supprimés par la disposition de la loi de 1855 qui abroge les art. 834 et 835 du C. de proc. civ. Le système que nous avons adopté est conforme à l'opinion qu'a émise le rapporteur au Sénat, M. de Casabianca : « MM. les commissaires du gouvernement, y est-il dit, ont déclaré qu'il n'était nullement dérogé à la loi du 3 mai 1841 sur l'expropriation pour cause d'utilité publique; qu'ainsi les délais accordés par cette loi aux parties intéressées étaient intégralement maintenus. » V. aussi une instruction du directeur de l'enregistrement du 15 novembre 1856, n° 2086. Dans le même sens Delamarre et de Peyronny, p. 211, n° 248, et Daffry de la Monnoye, p. 100. — Mais *contrà* Delalleau et Jousselin, t. I, n° 292).

tion. En effet, les femmes, les mineurs et les interdits ne conservent leur droit de préférence, d'après la loi du 21 mai 1858, « *qu'autant qu'un ordre est ouvert dans* « *les trois mois qui suivent l'expiration de ce délai.* » Au contraire, d'après l'art. 17 de notre loi, le droit de préférence dure tant que l'indemnité n'a pas été payée ou que l'ordre n'a pas été définitivement réglé. Les restrictions écrites dans la loi de 1858 ne s'appliquent pas à la matière de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

63. Mais nous décidons, sans craindre de passer pour inconséquent, que les incapables à hypothèque légale ne conserveraient leur droit de préférence qu'à la condition de s'inscrire dans l'année qui suit la dissolution du mariage ou la fin de la tutelle, conformément à l'art. 6 de la loi du 23 mars 1855. Cette disposition n'est pas liée au système de la transcription ; elle ne se trouve qu'accidentellement dans la loi sur cette matière, et sa place naturelle serait dans le Code Napoléon, aux titres du *Mariage*, de la *Tutelle* et des *Hypothèques*. Or il est incontestable que si une révision de la loi civile avait été faite pour assujettir, même au point de vue du droit de préférence, l'hypothèque légale à l'inscription dans l'année, la femme, le mineur et l'interdit seraient soumis à cette condition dans le cas d'expropriation comme dans tous autres. Il en doit être de même quoique l'art. 6, au lieu d'occuper sa place normale dans le Code civil, se trouve par accident dans une loi spéciale

64. Nous avons, à plusieurs reprises, distingué le droit de suite et le droit de préférence des créanciers

hypothécaires. Mais en quoi peut consister le droit de suite à l'égard d'un expropriant pour cause d'utilité publique? Comment ce droit sera-t-il purgé? Évidemment un créancier n'a pas le pouvoir de requérir la mise aux enchères de l'immeuble exproprié. Un pareil exercice de son droit serait inconciliable avec le but de l'expropriation. Mais de même que, d'après le droit commun, les créanciers peuvent requérir la mise aux enchères pour fixer la vraie valeur du bien hypothéqué, ainsi en cas d'expropriation les créanciers inscrits peuvent intervenir pour surveiller la fixation de l'indemnité[1]. Non inscrits, ils ne pourraient que concourir sur l'indemnité au *prorata*, et le montant en serait fixé, en dehors d'eux, par le débat entre l'expropriant et l'exproprié. Si l'indemnité avait été fixée à l'amiable, les créanciers inscrits auraient le droit d'exiger qu'elle fût arbitrée par le jury (art. 17, paragraphe dernier). Cette réquisition tendant à la convocation d'un jury remplace la surenchère en cas de vente amiable.

65. Le tribunal dans le jugement d'expropriation commet un de ses membres pour remplir les fonctions de *magistrat directeur*, et en désigne un second pour le remplacer en cas d'empêchement. Si tous deux étaient empêchés, il serait pourvu à leur remplacement par une ordonnance sur requête du président du tribunal civil.

66. Le jugement d'expropriation aurait, d'après le droit commun, été susceptible d'opposition et d'appel;

[1] Daffry de la Monnoye, n° 5, p. 101.

mais la faculté d'appeler aurait entraîné des lenteurs préjudiciables à l'intérêt général. Afin d'abréger, l'art. 20 de la loi du 3 mai 1841 a disposé que le jugement ne pourrait être attaqué que par le recours en cassation. Encore a-t-il limité le pourvoi aux cas « *d'incompétence, d'excès de pouvoirs* et *de vices de forme.* » Cependant cette limitation est plus apparente que réelle; car, sous cette forme restrictive, on comprend la *violation de la loi*, c'est-à-dire la formule générale des cas où la Cour suprême est compétente pour casser[1].

67. Qui a qualité pour former le pourvoi en cassation? Toute personne qui a un droit propre. Ainsi le locataire serait, selon nous, recevable à se pourvoir, parce qu'ayant un droit propre, il ne peut pas être considéré comme ayant été représenté par le propriétaire[2]. Tous ceux auxquels ce jugement peut être opposé sont recevables à l'attaquer quoiqu'ils n'aient pas été parties au débat; car la tierce opposition, qui leur serait ouverte par le droit commun, étant exclue par l'art. 20 de la loi, le pourvoi en cassation[3], qui est seul maintenu, ne peut pas être refusé aux intéressés qui sont privés des voies de recours de droit commun.

L'expropriant a aussi le droit de se pourvoir en cassation. Si c'est l'État qui exproprie, l'action sera suivie par le préfet qui représente le domaine; il en

[1] C. cass. arr. des 28 janvier 1834 (aff. *Dumarest*), 6 janvier 1836 (aff. *Gaullieur-Lhardy*), 14 mars 1842 (aff. *Jayle*).

[2] La Cour de cassation a décidé le contraire par arrêt du 9 août 1854 (aff. *Jaconnet*).

[3] V. MM. Delamarre et de Peyronny, p. 224, n° 265.

serait de même si l'expropriation était poursuivie par le département que le préfet représente aussi comme personne morale. Au nom d'une commune expropriante, le pourvoi serait formé par le maire et, s'il s'agissait des villes de Paris ou de Lyon, par les préfets de la Seine et du Rhône qui sont maires en même temps que préfets. Si les travaux avaient été concédés à des compagnies ou particuliers, la subrogation aux droits de l'expropriant ferait passer la qualité pour se pourvoir sur la tête des concessionnaires (art. 63 de la loi du 3 mai 1841).

68. L'art. 20 a créé une forme spéciale pour l'introduction du pourvoi. Au lieu d'être formé par requête d'un avocat déposée au greffe de la Cour de cassation, il l'est par une déclaration dans les trois jours[1], au greffe du tribunal qui a rendu le jugement. La loi n'ajoute pas que cette déclaration doive être accompagnée de l'énonciation des moyens; elle n'exige qu'une simple déclaration. En tout cas, le greffier est tenu de recevoir cette mention dans les termes où elle est faite, et c'est à la Cour de cassation seulement qu'appartiendra le jugement de la régularité. Le pourvoi donne lieu à la consignation d'une amende; mais le jugement d'expropriation n'étant pas rendu contradictoirement avec l'exproprié, on n'exigera que l'amende à consigner en cas de pourvoi contre les jugements par défaut (règlement de 1738, art. 5, 15 et 25), c'est-

[1] Le délai est de trois jours francs (loi du 1er frimaire an II). On ne comptera pas le jour de la notification du jugement, et le délai n'expirera qu'à la fin du troisième jour à minuit. La loi dit, en effet, que le pourvoi sera formé « *dans les trois jours à partir de la notification du jugement.* »

à-dire l'amende de 75 fr, au lieu de 150[1]. Le demandeur n'est pas, à peine de déchéance, tenu de consigner au moment du pourvoi, et il suffit que la quittance du payement des droits soit représentée avant le jugement de l'affaire[2]. Le préfet, quand il agit au nom de l'État, ne consigne pas l'amende[3] et, par faveur pour les questions d'intérêt général, la jurisprudence n'exige pas la consignation lorsque l'action est relative à des routes départementales ou même à des chemins vicinaux de grande communication[4]. Quant aux maires, ils n'ont été par aucune loi dispensés de consigner l'amende quand ils plaident au nom de leur commune[5]; il en est de même des concessionnaires. Sans doute ils sont subrogés aux droits de l'État et l'État est dispensé de consigner l'amende; mais cette subrogation n'a pour objet que les droits conférés à l'administration expropriante par la loi du 3 mai 1841, et ne s'étend pas aux prérogatives que l'État tire d'autres lois.

Après qu'il a été formé par déclaration au greffe, le pourvoi doit être notifié dans la huitaine à la partie, c'est-à-dire à l'exproprié. Remarquons ici que la loi fixe un double délai de huitaine : 1° l'un pour la notification du jugement d'expropriation; 2° l'autre pour la notification du pourvoi en cassation. Ce n'est pas le même délai, puisque le point de départ n'est pas

[1] C. cass. arr. des 9 janvier 1839 (aff. *Riant*), 22 juillet 1839 (aff. *commune de Saint-Vincent-de-Paule*), 10 mars 1852 (aff. *Delaistre*).

[2] C. cass. arr. des 14 décembre 1842 (aff. *Depontavice*) et 2 janvier 1843 (aff. *Jacques Laffite*).

[3] Lois des 2 brumaire an IV (art. 17) et 14 brumaire an V (art. 1 et 2).

[4] C. cass. arr. du 20 décembre 1842 (aff. *préfet d'Ille-et-Vilaine.*)

[5] C. cass. arr. du 22 juillet 1839 (aff. *commune Saint-Vincent-de-Paule*).

identique dans les deux cas. Dans le premier, le délai court à partir du moment où le jugement d'expropriation a été rendu, et dans le second à partir de la déclaration au greffe.

La notification du pourvoi dans la huitaine est de rigueur, et son omission emporterait déchéance [1].

Aucune dérogation n'a été faite au principe d'après lequel le pourvoi n'est pas suspensif en matière civile [2]. L'administration pourrait donc poursuivre l'expropriation nonobstant le pourvoi dirigé contre le jugement. Le pourvoi est jugé directement par la chambre civile, sans passer à la chambre des requêtes. La loi veut que la Cour de cassation prononce dans le délai d'un mois.

69. Quelle sera la conséquence de l'arrêt, si la cassation est prononcée? En règle générale les parties sont, après cassation, renvoyées devant un tribunal du même ordre que celui dont la décision a été cassée, pour être statué au fond. Il en est de même en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique. Le tribunal de renvoi examine de nouveau l'affaire et, après avoir fait les vérifications dont parle l'art. 14, prononce ou refuse l'expropriation suivant que les formalités exigées par la loi lui paraissent ou non avoir été remplies. S'il ordonne l'expropriation, le tribunal de renvoi commettra un juge pour diriger le jury; mais il désignera comme directeur un membre du tribunal de l'arrondissement où les biens sont situés, non un de ses membres. La loi veut en effet que l'indemnité

[1] C. cass. arr. du 26 janvier 1841 (aff. *Charnay*).
[2] Loi des 27 novembre-1er décembre 1790, art. 16.

soit fixée par un jury pris sur une liste dressée pour l'arrondissement de la situation. Or le principe que les juridictions sont territoriales ne permettrait pas que le juge d'un tribunal allât présider un jury siégeant dans un autre arrondissement, ni que le jury se déplaçât pour siéger sous la présidence d'un membre du tribunal de renvoi[1].

70. **Cession amiable.** — Si le propriétaire consentait à la cession, au lieu de rendre un jugement d'expropriation, le tribunal donnerait acte du consentement et nommerait le magistrat directeur; car il arrivera souvent que le propriétaire cédera la propriété à l'amiable et ne voudra pas traiter sur le règlement de l'indemnité. Ce sont là deux questions séparées, et le consentement à la cession est tout à fait indépendant du quantum de l'indemnité.

71. Le tribunal doit-il donner acte de la cession amiable sans vérifier si les formalités dont parle l'art. 14 ont été remplies? D'après l'esprit et le texte de la loi, cette vérification n'est faite par le tribunal qu'au point de vue de la propriété privée, et pour assurer qu'elle a été entourée des garanties que la loi a voulu lui accorder. Or lorsque le propriétaire consent à l'expropriation, le tribunal n'a plus à rechercher si les formalités ont été observées. Aucune violence n'est faite au propriétaire et, par conséquent, il n'y a pas à vérifier d'office si les garanties lui ont manqué ou non. Est-ce à dire que l'administration est dispensée de se

[1] C. cass. arr. du 10 avril 1849 (aff. *Azuni*); 21 mars 1855 (aff. *Passeron*).

conformer à l'art. 2 du titre Ier et au titre II de la loi du 3 mai 1841 ? Évidemment non, puisque ces règles ont été prescrites dans un intérêt général ; mais le tribunal civil n'intervient pas ici pour assurer que l'intérêt général n'est point sacrifié. Son rôle est borné à la protection des droits privés, et la vérification qu'il était chargé de faire n'était, pour ainsi dire, qu'accessoire et à l'occasion de la garantie des propriétaires. Ces derniers étant désintéressés, comme le prouve la cession amiable, le tribunal n'a qu'à donner acte de la convention. L'inobservation des formalités donnera lieu seulement à la censure par le supérieur hiérarchique. Ainsi le préfet qui ne rendrait pas un arrêté de cessibilité serait ou pourrait être blâmé par le ministre, et le défaut de décret déclarant l'utilité publique donnerait lieu à des débats et critiques devant les chambres. Le Sénat pourrait être saisi de la question par voie de pétition, et le Corps législatif trouverait l'occasion de manifester son sentiment au moment de la discussion du budget des travaux publics.

72. Le jugement qui donne acte de la cession amiable doit-il être notifié ? Il semble inutile de faire signifier la convention à une partie qui ne peut pas l'ignorer, puisqu'elle l'a faite. Cependant, comme la notification fait courir le délai du pourvoi en cassation et que le pourvoi pourrait à la rigueur être formé contre le jugement qui donne acte de la cession, la notification de ce jugement ne serait pas dépourvue de toute utilité.

73. Les observations précédentes sont faites pour

le cas où la cession amiable est consentie par un propriétaire ayant une pleine capacité pour traiter. Mais la loi a prévu aussi le cas où l'expropriation atteindrait des propriétés appartenant à des incapables ou à des personnes dont la capacité est restreinte par des dispositions particulières. Elle a voulu spécialement faciliter les conventions amiables en simplifiant les formalités auxquelles est soumise l'aliénation des immeubles appartenant à ces personnes (art. 13). Des facilités semblables ont été accordées pour le règlement amiable de l'indemnité avec les mêmes personnes (art. 25 et 26).

74. D'après le droit commun, la vente des biens des mineurs et interdits ne peut être faite qu'aux enchères publiques, en vertu d'une délibération du conseil de famille homologuée par le tribunal. Comme en cas d'expropriation l'expropriant est acquéreur unique, la vente aux enchères est évidemment impraticable. La loi, pour abréger, n'a même pas exigé la délibération du conseil de famille; elle a décidé que la cession pourrait être consentie par le tuteur avec « *l'autorisation* du tribunal donnée sur simple requête [1] en la chambre du conseil, le ministère public entendu. » Du mot *autorisation* qu'emploie l'article, au lieu du mot *homologation*, il faut conclure que la délibération du conseil de famille n'est pas exigée. La loi ne distingue pas entre les mineurs

[1] La requête doit être signée par un avoué. Circulaire du ministre des travaux publics du 7 septembre 1856 rapportant celle du 22 juillet 1843. La loi n'a pas dérogé au droit commun sur ce point; il y a donc lieu de l'appliquer.

émancipés et ceux qui ne le sont pas; car au point de vue de l'aliénation des biens immeubles, il n'y a aucune différence à faire entre ces deux catégories de personnes. Quant aux interdits, ils sont assimilés aux mineurs non-seulement par l'art. 13 de notre loi, mais aussi par la loi générale (art. 509 C. Nap.).

75. L'art. 13 parle des *absents*, sans distinguer précisément toutes les périodes de l'absence. Il donne à l'envoyé en possession provisoire le droit de consentir à la cession avec l'autorisation du tribunal; mais sa disposition est muette sur la présomption d'absence et sur l'envoi en possession définitive. Ce silence s'explique. L'envoyé en possession définitive a le droit d'aliéner en vertu du droit commun (art. 132 C. Nap.), et quant à la période de présomption, le silence de la loi est exclusif de la cession amiable. Il faut en conclure que pendant cette première période de l'absence, le jugement d'expropriation est indispensable.

76. Après avoir parlé nominativement des mineurs, des interdits et des absents, la loi ajoute cette désignation générale : « *et tous autres incapables.* » Quelles personnes se trouvent comprises sous cette locution? En première ligne, la femme mariée dont l'art. 1124 traite en même temps que des mineurs et des interdits. Il y a, en ce qui la concerne, des distinctions à faire suivant le régime matrimonial sous lequel elle a contracté. Sous le régime de la communauté, elle peut consentir à la cession amiable d'un immeuble propre avec l'autorisation du mari et, à défaut de celle-ci, avec l'autorisation de la justice. L'autorisation de la

justice ne serait d'ailleurs suffisante que pour le transfert de propriété, et nullement pour la fixation de l'indemnité; car le mari a un droit de jouissance propre et, à défaut de consentement par celui-ci, il faut que l'indemnité soit fixée par le jury. Sous le régime de la séparation de biens et, sous le régime dotal en ce qui concerne les biens paraphernaux, la femme pourrait, avec l'autorisation du tribunal, consentir à la cession et accepter les offres; mais à l'égard des biens dotaux, comme le mari en a la jouissance, la femme ne pourrait, avec l'autorisation de la justice, consentir qu'à la cession, et l'indemnité serait réglée par le jury, en cas de refus par le mari de donner son adhésion.

77. La personne qui est pourvue d'un conseil judiciaire pourrait céder avec l'assistance de ce conseil et, en cas de refus, avec l'autorisation du tribunal.

78. Quant aux aliénés qui sont placés dans un établissement conformément à la loi du 30 juin 1838, ils rentrent, selon nous, dans l'expression générique d'incapables qu'emploie l'art. 13 de la loi de 1841. *L'administrateur provisoire* qui est chargé de leurs intérêts pourra conséquemment traiter à l'amiable avec l'autorisation du tribunal. L'art. 33 de la loi du 30 juin 1838 exige, à la vérité, qu'on nomme un mandataire spécial pour intenter les actions immobilières; mais c'est une disposition particulière dont on ne peut pas argumenter. Or l'administrateur provisoire des biens de l'aliéné est le représentant d'un incapable; il a donc, d'après l'art. 13, le pouvoir d'aliéner avec l'autorisation du tribunal.

79. Les biens qui font partie de majorats rentrent aussi dans l'art. 13 en vertu d'un paragraphe qui est formel. Ils peuvent être cédés amiablement par le titulaire avec l'autorisation du tribunal. En ce cas, comme dans tous ceux qui précèdent, le tribunal, en accordant l'autorisation, ordonne les mesures de remploi qui lui paraîtront nécessaires pour sauvegarder tous les intérêts placés sous sa protection.

80. L'art. 13 a facilité aussi la cession amiable par les personnes morales, l'État, les départements, les communes et les établissements publics. Si un immeuble domanial est nécessaire à l'État pour un travail d'utilité publique, un décret délibéré en Conseil d'État ordonnera le changement d'affectation de ce bien (décret du 24 mars 1852 abrogeant l'art. 4 de la loi du 18 mai 1850 qui exigeait une loi spéciale pour changer l'affectation d'un bien domanial). Mais il pourrait se faire qu'un bien domanial fût nécessaire pour l'exécution de travaux départementaux ou communaux, soit même pour des travaux exécutés par des concessionnaires. « Le ministre des finances peut con- « sentir à l'aliénation des biens de l'État. » L'art. 13 ajoutait : « ou de ceux qui font partie du domaine de la « couronne ; » mais un sénatus-consulte des 23 avril-1er mai 1856, interprétant l'art. 22 du sénatus-consulte du 12 décembre 1852, a reconnu que le droit de consentir la cession amiable appartenait à l'administrateur de la liste civile, aujourd'hui au ministre de la maison de l'Empereur. Le ministère des finances ou le ministre de la maison de l'Empereur, suivant les cas, pourraient consentir l'aliénation alors même que la

valeur de l'immeuble domanial serait supérieure à 1 million. La loi du 3 mai 1841 n'a fait aucune distinction qui tienne à la valeur de l'immeuble aliéné, et rien dans la loi du 1er juin 1864 n'indique que la loi nouvelle a eu pour but de modifier la loi spéciale sur l'expropriation d'utilité publique. (V. *suprà*, t. V, p. 35, n° 30.)

81. Dans les mêmes cas, les préfets peuvent aliéner les biens des départements, lorsqu'ils y sont autorisés par délibération du conseil général. Si les travaux étaient entrepris par le département, ce serait un changement d'affectation que le conseil général pourrait ordonner (L. du 18 juillet 1866, art. 1er, n° 4), à moins qu'il ne s'agît de déclasser les hôtels de préfecture et de sous-préfecture et des locaux affectés aux cours et tribunaux, au casernement de la gendarmerie et aux prisons.

82. Si l'immeuble à exproprier appartient à une commune ou à un établissement public, « les maires « ou administrateurs pourront aliéner, s'ils y sont auto- « risés par délibération du conseil municipal ou du « conseil d'administration, approuvée par le préfet en « conseil de préfecture. » Si l'établissement public est un hospice, l'action, comme la délibération, appartient à la *commission administrative*. C'est donc par la commission administrative, sous l'approbation du préfet en conseil de préfecture, que la cession amiable sera consentie. Si l'immeuble était nécessaire pour des travaux publics communaux, le bien changerait seulement d'affectation puisqu'il continuerait d'appartenir à la commune. Cette modification pourrait être faite

en vertu d'une délibération réglementaire du conseil municipal (art 1er de la loi du 24 juillet 1867 dérogeant à l'art. 19, § 3, de la loi du 18 juillet 1837).

83. Lorsque l'expropriation atteint un immeuble grevé de substitution (art. 1048 et suiv. C. Nap.), elle est poursuivie sur le grevé; mais l'argent est employé de manière à sauvegarder les droits de l'appelé.

84. Dans les cas où la cession amiable peut être consentie avec l'autorisation de la justice, quel tribunal est compétent pour régulariser le traité? C'est le tribunal de la situation. Quoique l'autorisation ait pour objet de compléter la capacité de l'exproprié, la loi s'est attachée à l'intérêt des incapables, et ses rédacteurs ont pensé que les juges de la situation seraient mieux placés que tous autres pour apprécier justement la valeur vraie des immeubles expropriés. Aucune disposition, il est vrai, ne dit formellement que l'autorisation sera donnée par le tribunal de la situation; mais cette proposition résulte de ce que l'art. 13 et l'art. 14 ont en vue le même tribunal, et que sans aucun doute, au moins dans le cas prévu par l'art. 14, il s'agit du tribunal de la situation.

85. A quel moment de la procédure d'expropriation peut être consentie la cession amiable suivant les formes simplifiées de l'art. 13? Le texte de l'art. 13 nous paraît s'expliquer clairement; il suppose que les biens appartenant aux incapables ont été compris dans le plan parcellaire déposé en vertu de l'art. 5, ou qu'il est atteint par les modifications proposées conformément à l'art. 11. Pour que la cession amiable soit con-

sentie, il faut donc que la procédure soit arrivée au moment qu'indique la loi elle-même. Avant cette époque, l'art. 13 ne serait pas applicable, et l'exproprianf devrait poursuivre la procédure pour faire rendre un jugement d'expropriation [1].

86. Le tribunal pourrait-il autoriser l'abandon sans indemnité à l'administration expropriante? Si l'entreprise d'utilité publique ne pouvait se faire qu'à la condition de cession gratuite par les intéressés, le tribunal permettrait un acte de bonne gestion en sanctionnant ce traité qui procurera de grands avantages à l'expropriant pour le transport de ses produits. Qu'importe que l'incapable ne reçoive pas le prix d'un lopin de terre s'il est rédimé de ce sacrifice par les avantages qui donneront de la plus-value à son fonds? Au reste il ne faut pas considérer l'abandon sans indemnité comme un acte à titre gratuit, soumis au régime des donations. Cet abandon ne serait donc ni révocable pour survenance d'enfants, ni rapportable, ni réductible. Il a été consenti pour faire ouvrir une route, et cette condition, sans laquelle on ne l'aurait pas fait, lui donne le caractère d'un acte à titre onéreux.

[1] Quelques écrivains ont soutenu que la cession pouvait être consentie immédiatement après le décret portant déclaration de l'utilité publique : Delalleau et Jousselin, nos 667, 686 et suiv. Ils invoquent la jurisprudence : Cour de cass., arr. du 26 décembre 1854 (aff. *chemin de fer du Midi*) et un arrêt du Conseil d'État du 27 janvier 1853 (aff. *chemin de fer d'Avignon à Marseille*). Mais le texte de l'art. 13 nous paraît être contraire à cette interprétation. V. en ce sens Delamarre et de Peyronny, p. 169, n° 198.

§ 3. — De l'indemnité.

Sommaire.

87. Diverses catégories d'intéressés ayant droit à une indemnité.
88. Comment l'administration connaîtra-t-elle ces indemnitaires?
89. Obligations du propriétaire exproprié.
90. Indemnitaires qui sont tenus de se présenter spontanément.
91. Quelles personnes sont désignées dans l'art. 21 sous cette désignation : *et autres intéressés.*
92. Le locataire principal est-il tenu de faire connaître les sous-locataires?
93. Notification des offres.— Éléments dont se compose la somme offerte.
94. Demande de l'exproprié.
95. *Quid* si l'exproprié ne fait pas connaître sa demande dans le délai de quinzaine?
96. Acceptation des offres par les incapables.
97. Acceptation des offres au nom des personnes morales.
98. Formation du jury. — Liste du conseil général.
99. Choix du jury spécial sur la liste dressée par le conseil général.
100. *Quid* si la Cour ou le tribunal ont porté sur la liste du jury spécial des personnes atteintes d'incapacité ou d'incompatibilité?
101. Convocation du jury spécial.
102. Inobservation des formalités prescrites par l'art. 31. — Nullités.
103. Excuses et empêchements des jurés.
104. *Quid* si le magistrat directeur refuse de prononcer sur les incapacités ou les incompatibilités?
105. Remplacement des jurés empêchés, excusés ou exclus.
106. Commis greffier et procès-verbal.
107. Conditions nécessaires pour que le droit de récusation soit e ntier.
108. Constitution du jury spécial.
109. Prestation de serment.
110. Débats publics.
111. Clôture de l'instruction.
112. L'indemnité est fixée en argent.
113. Les parties peuvent modifier les offres et la demande.
114. Éléments multiples de l'indemnité.
115. Le jury est incompétent pour les dommages résultant de *l'exécution* des travaux publics, mais non à l'égard de ceux qui sont la suite directe de l'expropriation.
116. *Quid* si dans l'acte de bail il a été stipulé qu'en cas d'expropriation le preneur ne pourrait pas réclamer d'indemnité?
117. Différentes espèces de baux.
118. Le jury n'est compétent que pour fixer le montant de l'indemnité.
119. Chiffres de l'offre et de la demande. — *Maximum* et *minimum.* — Payement des frais.
120. Décision du jury et ordonnance du magistrat directeur.

121. Pourvoi en cassation.— Art. 42.— Il ne prévoit pas tous les cas de recours en cassation.
122. Effets de la cassation.
123. Compensation de l'indemnité avec la plus-value.— Art. 50.
124. La compensation peut-elle avoir lieu pour le tout?
125. Indemnité d'un franc.
126. Le jury est compétent pour juger la sincérité des actes.
127. Réquisition d'expropriation totale. — Art. 50. — Propriétés bâties.
128. Propriétés non bâties.
129. L'aliénation est volontaire pour la portion dont l'expropriation est requise.

87. Parmi les intéressés qui sont touchés par l'expropriation, les uns exercent sur l'indemnité accordée au propriétaire le droit qu'ils avaient sur l'immeuble, et les autres peuvent réclamer une indemnité spéciale. A la première catégorie appartiennent l'usufruitier et ceux qui ont des actions en revendication ou en résolution à faire valoir. L'usufruitier aura la jouissance de l'indemnité, et les demandeurs en revendication ou résolution se feront adjuger le capital; leur droit sera transformé, quant à son objet, par l'expropriation pour cause d'utilité publique, et reporté de la parcelle immobilière sur la somme d'argent qui la remplace (art. 18 de la loi du 3 mai 1841). Mais cette substitution n'est possible qu'autant qu'il s'agit d'un ayant droit à la pleine propriété ou au moins à la jouissance entière. Il en est autrement des parties qui ont à réclamer pour des servitudes, des droits d'usage et d'habitation, des fermages ou loyers; aussi les titulaires de ces droits reçoivent-ils une indemnité spéciale; ils composent la deuxième catégorie que nous avons distinguée. — Les usufruitiers, les demandeurs et les créanciers sont intéressés à ce que l'indemnité du propriétaire soit aussi élevée que possible,

et la loi veut qu'ils soient mis en mesure de la débattre concurremment avec le propriétaire. Quant aux usagers, propriétaires de fonds dominants, fermiers ou locataires, ils sont appelés à discuter *principaliter* l'indemnité spéciale qui leur est due[1].

88. L'administration est donc obligée d'appeler les uns à l'expropriation et d'exproprier spécialement les autres. Mais comment connaîtra-t-elle ces divers intéressés? L'art. 21 de la loi du 3 mai 1841 oblige le propriétaire exproprié à « *appeler et faire connaître à l'administration,* » dans la huitaine qui suit la notification du jugement d'expropriation, les fermiers, locataires, ceux qui ont des droits d'usufruit, d'habitation ou d'usage, « *tels qu'ils sont réglés par le Code civil,* » et ceux qui peuvent réclamer des servitudes « *résultant des titres mêmes du propriétaire ou d'autres actes dans lesquels il serait intervenu.* » S'il négligeait de faire connaître ces intéressés, il demeurerait chargé à leur égard de l'indemnité, et l'administration expropriante serait libérée[2].

89. Le propriétaire n'est pas tenu de faire connaître tous les usagers, mais seulement ceux dont les droits sont réglés par le Code civil. Ainsi les dépaissances, droits d'affouage et autres usages régis par le Code forestier ne sont pas compris dans la révélation que le propriétaire doit faire d'après l'art. 21, et leurs titulai-

[1] C. cass., arr. des 16 mars et 23 mai 1864 (D. P. 64, V^e partie, col. 170 et 171).

[2] Le propriétaire qui aurait négligé de faire connaître ces personnes serait responsable de l'indemnité alors même que l'ayant droit serait intervenu spontanément, si son intervention était rejetée comme tardive. — C. cass., ch. req., arr. du 24 avril 1866 (D. P. 66, V^e partie, col. 212).

res ne peuvent qu'intervenir spontanément pour demander une indemnité spéciale. Quant aux servitudes, le propriétaire n'est obligé de les révéler que si elles résultent du titre d'acquisition ou d'actes auxquels le propriétaire a personnellement pris part; car il n'a pas pu ignorer ces servitudes, tandis qu'il pourrait ne pas connaître celles qui remontent à des titres anciens. En ce qui concerne les servitudes légales, l'administration les connaîtra aussi facilement que l'exproprié, et, pour cette raison, ce dernier n'est pas obligé de les porter spécialement à la connaissance de l'expropriant.

90. Si l'exproprié négligeait de remplir l'obligation qui lui est imposée par l'art. 21 de la loi du 3 mai 1841, il demeurerait seul chargé de l'indemnité envers ces ayants droit qui pourraient l'actionner en conséquence devant les tribunaux civils. Quant « *aux autres intéressés* » qui doivent se présenter spontanément, s'ils négligeaient de le faire ils seraient « *déchus de tous droits à l'indemnité.* » La loi ne dit pas qu'ils seront déchus de tout droit à indemnité seulement envers l'État; le texte est absolu, et porte purement et simplement : « *faute de quoi ils seront déchus de tout droit à indemnité.* » Des écrivains ont cependant soutenu que ces parties intéressées pourraient agir contre le propriétaire; ils invoquent les raisons suivantes à l'appui de leur système : 1° il ne serait pas juste que l'exproprié s'enrichît au détriment des autres ayants droit, et c'est ce qui arriverait puisque l'indemnité due pour la parcelle expropriée a été plus élevée à raison de la non-intervention de ces parties intéressées. L'équité veut

que celles-ci puissent réclamer à l'exproprié tout l'excédant d'indemnité qu'il a obtenu par suite de cette abstention ; 2° dans la discussion de la loi, le ministre des travaux publics et un député[1] ayant proposé d'ajouter à la fin de l'art. 21 ces mots : *envers l'État*, cette proposition ne fut ni relevée ni combattue, de sorte qu'elle obtint une approbation tacite de la Chambre quoique l'addition n'ait pas été faite, ayant sans doute été jugée inutile[2].

Une proposition non acceptée par la Chambre ne saurait prévaloir contre la rédaction définitive de la loi, et l'assentiment qu'on fait résulter du silence gardé par les députés n'est pas suffisamment établi pour y attacher la valeur d'une interprétation contraire au texte. Quant à l'équité, elle a été considérée d'un autre point de vue par le législateur. Il n'a pas trouvé juste qu'après avoir débattu son indemnité, le propriétaire exproprié pût être obligé de soutenir des procès avec des usagers ou autres intéressés inconnus qui ont à se reprocher de n'avoir pas agi dans le délai pour demander une indemnité spéciale. *Vigilantibus jura subveniunt*[3].

91. Quelles sont les parties que désigne l'art. 21 par cette expression générique « *et autres personnes intéressées*[4] ? » Ce sont : 1° le véritable propriétaire

[1] M. Debelleyme.

[2] C'est l'opinion enseignée par MM. Gillon et Stourm, *Code des municipalités*, p. 93 et 94. V. *Moniteur* du 6 février 1833, p. 301. Quoique cette proposition ait été faite dans la discussion de la loi du 7 juillet 1833, l'argument peut être invoqué dans l'interprétation de la loi de 1841 ; car le texte de l'art. 21 n'a pas, sous ce rapport, été changé.

[3] Delamarre et de Peyronny, p. 250, n° 292.

[4] Ces personnes doivent intervenir dans le délai de huitaine. Après ce

de l'immeuble[1]; car l'expropriation est poursuivie sur les noms inscrits à la matrice cadastrale, et l'exproprié, qui se croit le véritable propriétaire, ne peut pas être obligé de faire connaître celui qui a des prétentions sur le fonds, d'autant que ces prétentions peuvent être ignorées de lui; 2° ceux qui ont à exercer des actions réelles; 3° les créanciers hypothécaires; 4° les preneurs à domaine congéable, les emphytéotes et sous-locataires; 5° ceux qui réclament ou des servitudes légales ou des servitudes établies par le fait de l'homme, mais ne résultant pas des titres de propriété ou d'actes auxquels le propriétaire lui-même aurait concouru; 6° les usagers dont le droit ne serait pas fondé sur les dispositions du Code civil; 7° ceux qui ont sur l'immeuble des droits résultant de certains contrats usités seulement dans quelques localités, tels que le bail à rente, le bail à locatairie perpétuelle, le bail à rente colongère, le bail à convenant ou rente congéable, l'emphytéose, le bail à longues années, le bail à vie, le bail à comptant, le champart, terrage ou agrier; 8° les cautions des dettes garanties par l'immeuble exproprié, afin d'écarter le recours en obtenant la fixation d'une indemnité assez élevée pour payer les créanciers; 9° les intéressés que l'exproprié est obligé de faire connaître. S'il négligeait de se conformer à l'art. 21, ces intéressés pourraient

délai elles ne seraient pas recevables à intervenir devant le jury. C. cass., arr. du 27 juin 1864, et autres rapportés par D. P. 64, V° partie, col. 149.

[1] C. cass., ch. civ., arr. du 15 mars 1865 (D. P. 65, V° partie, col. 185). L'expropriation et le règlement d'indemnité doivent être poursuivis contre le véritable propriétaire lorsqu'il s'est fait connaître à temps. C. cass., ch. civ., arr. des 2 juillet 1861 (D. P. 61, I, 285) et 13 décembre 1865. (D. P. 65, V° partie, col. 185.)

spontanément se présenter. Ils feraient ainsi fixer par le jury l'indemnité spéciale à laquelle ils ont droit, au lieu d'agir devant le tribunal civil.

92. Le locataire principal est-il tenu de faire connaître les sous-locataires à l'administration, à peine de rester chargé de l'indemnité à leur égard? Le locataire ne reçoit pas, comme le propriétaire exproprié, une notification individuelle du jugement d'expropriation; il n'est averti, comme les sous-locataires eux-mêmes peuvent l'être, que par l'avertissement collectif donné dans la forme déterminée par l'art. 6 de la loi de 1841. Il n'est donc pas grevé des mêmes obligations que le propriétaire, ne recevant pas le même avertissement. Cependant, au moment où des offres lui sont faites, le locataire principal doit avertir les sous-locataires de faire valoir leurs droits; mais cette obligation résulte de son contrat et non de l'art. 21 de la loi de 1841. Aussi les sous-locataires qui connaîtraient l'expropriation ne pourraient-ils pas se plaindre du silence gardé par le locataire principal, ce silence ne leur ayant causé aucun préjudice. Au contraire, si l'art. 21 était applicable, le sous-locataire pourrait, alors même qu'il aurait connu l'expropriation, agir en indemnité contre le locataire principal qui ne l'aurait pas dénoncé à l'administration [1].

[1] C. cass., Req., arr. du 7 décembre 1857, et ch. civ., arrêt du 20 avril 1859. — C. de Lyon, arr. du 12 mars 1857. — *Contrà*, arr. de Lyon du 26 mai 1857. M. Sevin (*Revue critique*, juin 1859) incline à croire que la Cour de cassation, en décidant que le locataire principal est, après les offres, obligé, en vertu de son contrat, d'avertir les sous-locataires, ajoute à la loi plutôt qu'elle ne l'interprète. La jurisprudence de la Cour de cassation est défendue sur ce point accessoire comme sur la question principale, par MM. Delamarre et de Peyronny, p. 244, n° 286.

93. L'administration fait notifier au propriétaire [1] et aux intéressés qui auront été désignés, ou qui seront intervenus conformément à l'art. 21, les sommes qu'elle offre pour indemnité. Ces offres sont en outre affichées et publiées, dans la forme déterminée par l'art. 6 (art. 23 de la loi de 1841). Il est d'usage dans la pratique qu'on n'offre qu'une somme unique sans la décomposer suivant les divers chefs d'indemnité. C'est aussi en demandant une somme unique que l'exproprié répond lorsqu'il n'accepte pas les offres de l'administration. Mais devant le jury l'indemnité est discutée dans ses divers éléments. Quels sont les différents chefs de dommages qui peuvent servir de base aux réclamations des intéressés? Ce sont : 1° la valeur intrinsèque des terrains pris par l'administration; 2° la moins-value de ce qui restera, la valeur de chaque partie tenant dans beaucoup de cas à celle de l'ensemble; 3° la privation des fruits et récoltes; 4° le remboursement des frais à faire pour rétablir les communications et clôtures; 5° le remboursement des frais de significations ordonnées par la loi; 6° le payement des frais de remplacement [2]. Cette énumération implique qu'il s'agit d'offres à faire à un propriétaire de terrains ou de bâtiments.

S'il s'agissait d'un locataire, il lui serait dû in-

[1] Lorsque les biens expropriés appartiennent par indivis à plusieurs propriétaires, l'expropriation et le règlement de l'indemnité doivent être poursuivis contre tous les copropriétaires. Il y aurait nullité si on ne les avait poursuivis qu'à l'égard de quelques-uns. C. cass., ch. civ., 26 novembre 1862 (D. P. 63, I, 252); 16 mai 1866 (D. P. 66, V° partie. col. 196) et 3 juin 1867 (D. P. 67, I, 197).

J'emprunte cette énumération à MM. Delamarre et de Peyronny, p. 256, n° 299.

demnité : 1° pour les frais de déménagement et d'emménagement; 2° pour l'augmentation de loyer qu'il sera obligé de subir pendant les années de bail qui restent à courir; 3° pour le préjudice industriel que lui fera éprouver le déplacement de son industrie, dans le cas où il serait impossible de conserver l'établissement dans le même quartier.

Quoique les offres consistent généralement en une somme unique, il arrive cependant quelquefois que par la force des choses il y a une division à faire. Ainsi l'usufruitier et le propriétaire ont droit à la même indemnité, l'un quant à la jouissance et l'autre quant à la nue propriété; mais il pourrait arriver que l'usufruitier eût droit spécialement à une indemnité pour les frais de déménagement qu'il est obligé de supporter.

Les offres sont faites au domicile élu dans l'arrondissement où les biens sont situés (art. 15), par un huissier ou par un agent de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice (art. 57); elles sont fixées par arrêté du préfet (ord. du 18 septembre 1833, art. 1), et ne sont pas réelles. Il n'est pas, en d'autres termes, nécessaire que l'agent soit porteur des espèces, ni même d'un mandat de la somme offerte[1].

94. Dans la quinzaine qui suit la notification des offres, l'exproprié doit faire connaître ou son acceptation ou le montant de ses prétentions. S'il accepte

[1] Nous pensons que l'irrégularité des offres serait couverte par le débat devant le jury, et que ce moyen ne pourrait pas être invoqué pour la première fois devant la Cour de cassation. C. cass. arr. du 15 mai 1855 (aff. *Bonardi du Ménil*).

les offres, tout est terminé, et il y a contrat parfait. Chacun des intéressés, au reste, est maître de sa détermination et nul n'est lié par celle d'un autre. Ainsi l'usufruitier peut réclamer la fixation de l'indemnité par le jury quoique le propriétaire ait accepté les offres de l'administration. Comment cette situation sera-t-elle réglée alors que l'indemnité doit être unique ? Supposons que le propriétaire ait accepté les offres de l'administration s'élevant à 50,000 fr. et que l'usufruitier ait obtenu une indemnité de 75,000 fr. Ce dernier aura droit à la jouissance de la somme de 75,000 fr. ; mais, à l'extinction, l'expropriant ne laissera au propriétaire que 50,000 fr. et reprendra les 25,000 fr. dont l'usufruitier avait temporairement eu la jouissance. Même observation pour les créanciers, s'ils ont fait fixer une indemnité supérieure aux offres que leur débiteur avait acceptées. L'expropriant devra aux créanciers l'indemnité fixée par le jury; mais si les créanciers étaient désintéressés et qu'il restât une somme, elle ne pourrait pas être exigée par le débiteur exproprié qui est lié par son acceptation.

95. Que décider si l'exproprié ne fait pas connaître son acceptation ou son refus dans le délai de quinzaine? Il ne sera pas pour cela déchu du droit de discuter l'indemnité devant le jury ; son silence équivaut à un refus, et, pour ne s'être pas conformé aux prescriptions de la loi, il est obligé seulement de payer les frais (art. 40, § 4). On comprend aisément pourquoi il est condamné aux frais ; en ne faisant pas connaître ses prétentions que l'administration

aurait de son côté pu accepter, il a rendu l'action nécessaire[1].

96. L'acceptation des offres présente des difficultés particulières dans le cas où l'expropriation atteint des incapables. Comme pour la translation de propriété, le législateur a accordé des facilités au traité amiable sur l'indemnité. D'après l'art. 25, les personnes qui représentent les incapables peuvent valablement accepter les offres, si elles y sont autorisées dans les formes prescrites par l'art. 13, c'est-à-dire par le tribunal de l'arrondissement où les immeubles sont situés. Cet article désigne expressément « *les femmes mariées sous le régime dotal assistées de leurs maris.* » Pourquoi cette mention spéciale? C'est que sous les régimes autres que le régime dotal, les femmes assistées de leurs maris ont, pour accepter, une pleine capacité, et qu'elles n'ont pas besoin de l'autorisation exigée par l'art. 13. Au contraire, l'inaliénabilité des biens dotaux est un obstacle à l'acceptation des offres par la femme même assistée de son mari, et c'est pour cela que l'autorisation du tribunal est exigée[2].

97. De même les représentants des personnes mo-

[1] C. cass., arr. du 16 août 1854 (aff. *Jouhard*). L'administration peut modifier ses offres jusqu'au dernier moment, même à l'audience devant le jury. Mais à ces modifications, tant que l'objet exproprié n'est pas changé, ne s'applique pas le délai de quinzaine. Il en serait autrement s'il y avait un changement à l'objet de l'expropriation. C. cass., arr. du 12 mars 1856 (aff. *Ardoin*).

[2] Le tuteur pourrait-il, sans l'autorisation du tribunal, déterminer la somme à réclamer, cette somme fût-elle même supérieure aux offres? Quoiqu'il n'accepte pas l'indemnité offerte, il pourrait se faire qu'il ne demandât qu'une somme insuffisante, et de là vient la raison de douter. Mais l'art. 465 C. Nap. donne au tuteur qualité pour défendre aux actions immobilières, ce qui emporte le pouvoir de conduire le procès au nom du mineur. Or, en cas d'expropriation, le tuteur défend à une action immobilière pour le mineur.

rales, ministre des finances, préfets, maires et administrateurs, peuvent accepter les offres dans les formes et avec les autorisations prescrites par l'art. 13 (art. 26). Il nous suffira donc de renvoyer aux explications que nous avons données sur cette disposition. Les formalités spéciales qui sont exigées dans le cas où la partie intéressée est incapable font que le délai de quinzaine est insuffisant. Aussi l'art. 27 l'a-t-il, pour ce cas, porté à un mois.

Après le délai de quinzaine, l'administration cite les intéressés non acceptants devant le jury pour procéder au règlement de l'indemnité [1].

98. Le jury est choisi sur une liste que dresse le conseil général dans sa session annuelle et par arrondissement de sous-préfecture. A cet effet, le conseil général désigne 36 personnes au moins et 72 au plus ayant leur domicile réel dans l'arrondissement. Le nombre de ces personnes est de 600 pour le département de la Seine (art. 29 *in fine*) et de 200 pour

[1] MM. Delamarre et de Peyronny soutiennent que les délais de quinzaine ou d'un mois, qui sont déterminés par les art. 24 et 27 de la loi du 3 mai 1841, sont d'ordre public (p. 272, n° 327). Il résulterait de cette doctrine que si l'expropriant avait cité les intéressés devant le jury avant l'expiration de ces délais, l'irrégularité pourrait être présentée pour la première fois devant la Cour de cassation, quoique les intéressés eussent débattu l'indemnité devant le jury. Ils donnent pour raison que ce délai est accordé comme moyen de préparer une conciliation, et que la matière de la conciliation est d'ordre public. Cette doctrine est peu conforme à l'esprit de la loi qui, pour abréger le temps de l'expropriation, limite même les causes de recours en cassation (art. 42). Comme l'exproprié peut, à son gré et quand il le veut, accepter les offres, il est censé refuser la somme qui lui est offerte par cela seul qu'il a consenti à débattre l'indemnité devant le jury. Est-il admissible qu'après avoir discuté l'indemnité, il soutienne qu'on ne lui a pas donné assez de temps pour se prononcer sur l'acceptation ou le refus. L'expropriant serait moins encore recevable à se prévaloir d'une inobservation de la loi que lui-même aurait commise.

l'arrondissement de Lyon (L. du 22 juin 1854). A Paris, il n'y a qu'une seule liste de jurés, de même qu'il n'y a qu'un seul tribunal pour le département de la Seine. Mais dans le département du Rhône, il y a autant de tribunaux que d'arrondissements, et c'est pour cela que le nombre de 200 jurés n'a été fixé exceptionnellement que pour l'arrondissement de Lyon. La compétence du jury est territoriale. Ainsi, lorsque les biens expropriés s'étendent sur plusieurs arrondissements, il faut convoquer autant de jurys, et il y aurait irrégularité si l'on faisait fixer l'indemnité totale par le jury de l'arrondissement où est située la partie principale des immeubles.

D'après l'art. 29 de la loi du 3 mai 1841, le conseil général désignait « *tant sur la liste des électeurs que sur la deuxième partie de la liste du jury.* » Aujourd'hui cette seconde partie de la liste du jury a été supprimée, et la liste des électeurs a été beaucoup étendue par l'établissement du suffrage universel. Le conseil général n'a donc plus à vérifier que deux choses : 1° l'inscription sur la liste des électeurs, et 2° le domicile réel dans l'arrondissement [1]. Au reste, si le conseil général portait sur la liste de l'arrondissement des personnes non domiciliées ou non inscrites parmi les électeurs, l'irrégularité serait dépourvue de sanction; car l'art. 29 n'est pas au nombre de ceux qui, d'après l'art. 42, donnent ouverture à cassation.

[1] La loi ne fixe pas la manière dont procédera le conseil général pour arrêter la liste; on a voulu lui laisser à cet égard toute latitude. Quelle que soit la manière adoptée, en cas de contestation sur un nom, la difficulté sera tranchée par un vote au scrutin du conseil entier.

La liste du conseil général est dressée annuellement. Par conséquent, les pouvoirs des jurys expirent à la fin de l'année, et, à moins que les opérations ne fussent commencées, un jury ne pourrait pas siéger après le terme légal assigné à sa juridiction.

99. Les jurés d'expropriation ne sont pas, comme les jurés en matière criminelle, désignés par voie de tirage au sort, mais choisis par la première chambre de la Cour, dans les départements où siége une Cour, et dans les autres départements par la première chambre du tribunal du chef-lieu judiciaire. Si le tribunal refusait de procéder, le choix du jury spécial serait déféré à la Cour impériale[1]. Pendant les vacances, la désignation est faite par la chambre des vacations, les affaires d'expropriation étant urgentes. La désignation a lieu en la chambre du conseil. Pour quel motif la loi a-t-elle préféré le choix au tirage au sort? C'est que les affaires sont fort diverses, et qu'il était conforme aux intérêts de la justice d'approprier les aptitudes des jurés à la nature des affaires. Autrement le sort aveugle aurait souvent désigné les personnes qui convenaient le moins pour apprécier les chefs d'indemnité.

La première chambre de la Cour ou du tribunal désigne sur la liste dressée par le conseil général seize personnes qui formeront le jury spécial, et en outre quatre jurés supplémentaires. « Ne peuvent être choi-

[1] MM. Delamarre et de Peyronny trouvent dans ce choix une raison pour dire que le jury d'expropriation n'est pas un véritable jury (p. 275, n° 329). Cette observation implique que le tirage au sort est de l'essence du jury, mais cette proposition n'est pas démontrée.

sis : 1° les propriétaires, fermiers, locataires des terrains et bâtiments désignés en l'arrêté du préfet, pris en vertu de l'art. 11, et qui restent à acquérir ; 2° les créanciers ayant inscription sur lesdits immeubles ; 3° tous autres intéressés désignés ou intervenant en vertu des art. 21 et 22[1]. — Les septuagénaires seront dispensés, s'ils le requièrent, des fonctions de juré. » (Art. 30.)

Pour mettre le tribunal à même de faire son choix, le préfet doit transmettre au procureur impérial ou, suivant les cas, au procureur général les pièces suivantes : 1° la liste dressée par le conseil général ; 2° un extrait du jugement d'expropriation; 3° la liste des noms de tous les intéressés au règlement de l'indemnité, avec les pièces à l'appui. Cette dernière indication servira surtout à faire connaître la nature des affaires afin que le choix des jurés puisse être approprié aux questions à débattre. Si le préfet n'était pas tenu de faire connaître à la Cour ou au tribunal l'état des affaires à juger, autant aurait valu s'en rapporter au tirage au sort pour désigner le jury spécial.

100. Dans le cas où, soit la Cour, soit le tribunal, auraient porté sur la liste du jury spécial des personnes qui sont atteintes par les incompatibilités de l'art. 30, quelle serait la conséquence de cette irré-

[1] Il n'y aurait pas nullité parce qu'on aurait compris dans le jury un membre du conseil municipal de la commune expropriante ou le plus imposé des habitants. Il n'y aurait pas davantage nullité si le magistrat directeur était membre du conseil municipal de la commune expropriante. C. cass., arr. des 2 décembre 1863 (D. P. 64, V° partie, col. 154) et 12 janvier 1864, *ibid.*

gularité? L'art. 42 n'ouvre le recours en cassation que pour violation de l'art. 30, § 1er; or les incompatibilités sont écrites dans le deuxième paragraphe de cette disposition. La violation de cette partie de l'art. 30 ne donne pas nécessairement ouverture au pourvoi. En effet, il pourrait se faire que cette irrégularité n'eût causé aucun préjudice aux intéressés. C'est ce qui arriverait notamment si l'on avait compris au nombre des jurés supplémentaires des personnes atteintes par l'incompatibilité lorsque d'ailleurs les douze titulaires auraient siégé. Il est évident, en ce cas, que l'incompatibilité n'a causé aucun préjudice à l'indemnitaire puisque le défaut de récusation a dispensé de recourir aux jurés supplémentaires. Mais si l'incompatibilité ne donne pas, *ipso jure*, ouverture à cassation, il en est autrement dans le cas où elle aurait fait obstacle à l'exercice du droit de récusation; car alors il y aurait violation de l'art. 34, § 2, disposition qui donne ouverture à cassation d'après l'art. 42. C'est ce qui arriverait si le jury n'avait pas pu être complété sans l'appel de ces jurés, et que les parties eussent été obligées d'épuiser leur droit de récusation péremptoire pour écarter les noms qui n'auraient pas dû figurer sur la liste. A plus forte raison cette proposition serait-elle vraie si le droit de récusation péremptoire n'avait même pas suffi pour écarter du jury tous ceux qui se trouvaient dans un cas d'incompatibilité[1].

[1] Arg. *à contrario* d'un arr. de la Cour de cassation du 7 avril 1845. (aff. *préfet du Nord*).

101. La liste des seize jurés et des quatre jurés supplémentaires est transmise par le préfet au sous-préfet, qui, après s'être concerté avec le magistrat directeur du jury, convoque les jurés et les parties en indiquant, au moins huit jours à l'avance, le lieu et le jour de la réunion. La notification aux parties leur fait connaître les noms des jurés (art. 31). Ce délai est accordé afin que les jurés prennent leurs dispositions pour siéger le jour qui leur est indiqué, et que les parties puissent, en demandant des renseignements, éclairer l'exercice de leur droit de récusation. Aussi la notification aux parties leur fait-elle connaître les noms des jurés. Quant à la forme de la convocation, elle est faite par un huissier ou par un agent de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice (art. 57). Elle est faite : pour les jurés à leur personne ou à leur domicile ainsi qu'à celui du maire ou de l'adjoint (art. 389 C. instr. crim.) et pour les parties, au domicile élu conformément à l'art. 15 de la loi du 3 mai 1841.

102. Il faut que les formalités prescrites par l'art. 31 soient remplies, à peine de nullité ; car cet article est, d'après l'art. 42, au nombre de ceux dont la violation ouvre le recours en cassation. Toutes les omissions cependant ne donneraient pas lieu au pourvoi, parce que toutes n'auraient point la même gravité. Il faudrait d'abord que l'irrégularité fût imputable à l'administration. Ainsi lorsqu'on a compris au nombre des jurés des personnes décédées, ou des personnes dont le domicile n'a pas été trouvé, ou des per-

sonnes mal désignées par leurs noms ou prénoms, il n'y aurait pas lieu à cassation parce que les erreurs ne viennent pas de l'expropriant. Elles avaient été commises par le conseil général quand il avait formé la liste de l'arrondissement, et nous avons vu plus haut que le recours en cassation n'est pas ouvert pour les irrégularités commises par le conseil général, l'art. 42 ne renvoyant pas à l'art. 29. Ces mêmes faits, au contraire, entraîneraient la nullité dans le cas où ils seraient imputables à l'expropriant[1]. Une autre condition serait cependant nécessaire : il faudrait que l'irrégularité eût causé un préjudice à la partie. Si l'erreur sur le nom ou le domicile n'avait entraîné aucune confusion ; si, par exemple, dans le cas où il n'y aurait que quinze ou quatorze jurés, les parties n'avaient exercé aucune récusation contre les douze premiers noms, il n'y aurait ni nullité ni pourvoi en cassation[2].

Les jurés doivent être convoqués comme les parties ; mais le vice de forme qui entacherait leur convocation serait couvert par la comparution, les parties n'éprouvant plus aucun préjudice du moment que les jurés se sont présentés pour siéger[3].

103. Tout juré qui, sans motifs légitimes, ne se

[1] C. cass., arr. du 5 février 1855 (aff. *Meurisse de Saint-Hilaire*) et 16 mai 1859 (aff. *Fraisse*).

[2] C. cass., arr. des 31 janvier 1849 (aff. *Martin*) et 22 août 1853 (aff. *Monthaut*). Le défaut d'adjonction des quatre jurés supplémentaires ne donnerait même pas lieu à recours en cassation, si les parties n'avaient pas exercé de récusations péremptoires. C. cass., ch. civ., arr. du 11 avril 1866 (aff. *Martin c. ville de Paris*). D. P. 66, V^e partie, col. 206.

[3] C. cass., arr. du 30 avril 1839 (aff. *commune de Cogolin*) et 27 mars 1843 (aff. *Thinières*).

présente pas à l'une des séances, est passible d'une amende de 100 fr. à 300 fr. Elle est prononcée par le magistrat directeur. Ce magistrat est compétent pour statuer en dernier ressort sur l'opposition du juré condamné. Il prononce également sur les empêchements que les jurés proposent et sur les exclusions ou incompatibilités dont les causes ne seraient connues que postérieurement à la désignation faite en vertu de l'art. 30 (art. 32). Quels sont les motifs légitimes que les jurés peuvent invoquer pour faire opposition à l'ordonnance qui prononce l'amende? Aucune prescription n'a été faite par la loi sur ce point. Aussi faut-il décider que le magistrat directeur a un pouvoir discrétionnaire. Il a aussi un semblable pouvoir d'appréciation pour les causes d'exclusion ou d'incompatibilité. Ainsi quoique la loi n'ait pas mis la parenté même très-rapprochée au nombre des causes de l'exclusion ou d'incompatibilité, le directeur pourrait exclure un juré qui serait frère de l'exproprié[1].

104. Supposons que le magistrat directeur refuse de prononcer une exclusion ou une incompatibilité, quoiqu'elle soit fondée sur une disposition formelle de la loi. L'art. 30, qui énumère les causes d'incompatibilité n'est pas au nombre de ceux auxquels renvoie l'art. 42; il en est de même de l'art 32 et, par conséquent, la violation de ces articles ne donnerait pas lieu au recours en cassation en vertu de la loi de 1841. Mais il y a excès de pouvoir lorsque le magistrat di-

[1] C. cass., arr. du 30 mai 1845 (aff. *Manoury*).

recteur refuse de faire droit aux demandes d'exclusion ou d'incompatibilité et, conformément aux principes généraux, il y aura recours pour excès de pouvoirs[1].

105. Les jurés rayés de la liste par suite des empêchements, exclusions ou incompatibilités admis par le magistrat directeur, sont immédiatement remplacés par les jurés supplémentaires que le magistrat directeur appelle dans l'ordre de leur inscription. Si le nombre des exclusions, incompatibilités ou empêchements était supérieur à celui des jurés supplémentaires, le directeur compléterait le jury en prenant sur la liste générale dressée pour l'arrondissement (art. 33). Il est évident, d'après le texte de cet article, que les jurés supplémentaires ne sont appelés qu'à défaut de jurés titulaires et suivant l'ordre de leur inscription. Il y aurait donc nullité et cassation pour composition irrégulière du jury si l'on appelait à siéger des jurés supplémentaires, alors qu'il y avait un nombre suffisant de jurés titulaires non exclus et non récusés[2].

106. Le magistrat directeur est assisté d'un commis greffier qui appelle successivement les causes sur lesquelles le jury doit statuer et tient procès-verbal

[1] La Cour suprême a même étendu l'excès de pouvoir à des causes d'exclusion ou d'incompatibilité qui ne sont prononcées par aucun texte formel Arr. des 26 mai 1846 (aff. *Lacoste*); 9 août 1847 (aff. *Desmartains*); 8 août 1853 (aff. *Francain*); 5 avril 1854 (aff. *Legros*); 14 août 1855 (aff. *Mounier et Périn*); 11 juillet 1859. — Les causes d'incompatibilité ne peuvent pas motiver un recours en cassation lorsque l'exproprié ne les a pas fait valoir devant le magistrat directeur, au moment de l'appel des jurés. C. cass., ch. civ., arr. du 10 avril 1866 (aff. *Fontaine*). D. P. 66, V^e partie, col. 205.

[2] C. cass., arr. des 16 août 1856 (aff. *Maridet*); 20 août 1856 (aff. *chemin de fer de l'Est*) et 11 juillet 1859 (aff. *Molinié*).

de la séance. Lors de l'appel, l'administration peut exercer deux récusations péremptoires; la partie adverse a le même droit. Lorsque plusieurs intéressés figurent dans une affaire, ils doivent s'entendre pour faire les récusations et, à défaut d'accord, le sort détermine celui qui exercera la récusation. Si la récusation est épuisée des deux côtés, les personnes qui restent forment le jury. Si elle n'est pas exercée ou si elle ne l'est que partiellement, le magistrat directeur procède à la réduction des jurés au nombre de douze en retranchant les derniers noms inscrits sur la liste (art. 34)[1].

107. L'exercice du droit de récusation est chose fort importante; il donne lieu à quelques difficultés qui doivent être examinées avec soin.

Le droit de récusation ne serait pas entier s'il ne pouvait pas être exercé à l'occasion de chaque affaire. Ne serait-il pas illusoire dans le cas où des expropriés en grand nombre seraient groupés dans une série et obligés de se concerter pour les récusations? Comme ils auraient de la peine à s'entendre, il faudrait s'en remettre au sort, et le hasard remplacerait la récusation faite avec intelligence. Qu'on ait adopté ce parti dans le cas où plusieurs expropriés ont un intérêt commun, cela se conçoit; la force des choses ne permettait pas qu'il en fût autrement. Mais pareille nécessité ne se produit pas lorsqu'il s'agit d'affaires distinctes. La division par groupes ou séries n'aurait alors

[1] La récusation peut être exercée sur un deuxième appel opéré à la demande des parties et sans opposition de l'autre. C. cass., ch. civ., arr. du 17 janvier 1866 (aff. *Gaget*). D. P. 66, V^e partie, col. 206.

qu'un motif de célérité, avantage qui est grand sans doute, mais auquel il ne faut pas sacrifier la justice. Ainsi chaque exproprié aura le droit d'exiger qu'un jury soit spécialement constitué pour fixer son indemnité.

Il existe cependant des cas où la célérité est conciliable avec la justice. Ainsi le magistrat directeur du jury pourrait former des séries avec les affaires où les parties n'auraient pas fait de récusations, ou avec celles qui auraient donné lieu aux mêmes exclusions [1]. A part cette exception, la division par séries ne pourrait se faire que du consentement des parties; mais cette combinaison est souvent adoptée conventionnellement par les intéressés [2].

108. Le jury spécial n'est constitué que lorsque les douze jurés sont présents (art. 35); mais si la présence de douze jurés est nécessaire pour constituer le jury, elle n'est pas exigée jusqu'à la fin, et la délibération est prise valablement pourvu que neuf jurés concourent à la prendre. Ainsi, lorsque pendant le cours des débats, des causes d'empêchement ou d'excuse viennent à se produire, le magistrat directeur peut les admettre sans que la régularité des opérations ait à en souffrir; mais la sentence ne serait pas valable si, par suite des empêchements ou excuses, le nombre des jurés avait été réduit au-dessous de neuf [3].

[1] MM. Gillon et Stourm, *Code des municipalités*, p. 129. — C. cass., arr. du 23 mai 1842 (aff. *préfet de l'Isère*).

[2] C. cass., arr. du 20 août 1856 (aff. *Baumelin*).

[3] C. cass., arr. des 3 mai 1841 (aff. *Chamecin*). Cet arrêt rendu sous la loi du 7 juillet 1833 a été confirmé par des arrêts postérieurs des 23 août

109. L'art. 36 ajoute que « le jury une fois constitué, chaque juré prête serment de remplir ses fonctions avec impartialité. » Du texte de ces deux articles combinés, il résulte que le jury n'est pas constitué par la prestation du serment, mais que sa constitution est antérieure au serment. Par conséquent dès que la liste est arrêtée, si des empêchements surviennent, il n'y aura pas lieu de remplacer les jurés empêchés ou excusables, alors même que ces faits nouveaux seraient antérieurs à la prestation du serment [1]. Le serment doit être prêté par chaque juré et pour chaque affaire. Il n'y a pas de formule sacramentelle, et le serment sera valablement prêté pourvu que la pensée de l'art. 36 soit remplie. La preuve de la prestation du serment doit être contenue dans le procès-verbal de l'audience. C'est une des formalités substantielles auxquelles s'applique la règle de : *Non esse et non apparere sunt unum et idem*. Aucune opération ne peut avoir lieu avant la prestation du serment, à peine de nullité de la décision si les débats

1854 (aff. *Jacomet*); 24 avril 1855 (aff. *Falcoux*); 20 août 1856 (aff. *Baumelin*); 25 mai 1859 (aff. *Cartier*); 16 avril 1862 et 11 janvier 1865 (aff. *Menet et Masson*).

[1] MM. Delamarre et de Peyronny pensent que le texte de la loi doit être corrigé par son esprit : « Avant le serment, disent-ils, ils ne sont que des « jurés désignés; c'est par le serment qu'ils sont investis de leur caractère « légal et par conséquent constitués. » (P. 343, n° 424). V. dans le sens énoncé au texte, C. cass., arr. du 16 janvier 1844 (aff. *Cottin*) et MM. Delaleau et Jousselin, n° 545. — Le serment doit être prêté à peine de nullité. C. cass., ch. civ., arr. des 30 mai et 21 juin 1865 (D. P. 65, V^e partie, col. 178). — La visite des lieux faite par les jurés avant le serment n'entraîne pas la nullité si elle est purement officieuse. Mais elle donnerait lieu à cassation s'il apparaissait que cette visite avait un caractère officiel. C. cass., arr. des 8 décembre 1863; 30 mars 1863; 2 février, 23 mars, 23 mai et 30 mai 1864 (D. P. 64, V^e partie, col. 171, 172 et 173).

ou une partie avaient eu lieu préalablement. Il y aurait spécialement nullité si le serment avait été prêté au moment où les jurés sont entrés dans la salle de leurs délibérations [1].

110. Le magistrat directeur met sous les yeux du jury : 1° le tableau des offres et demandes notifiées en exécution des art. 23 et 24 ; 2° les plans parcellaires [2] et les titres ou autres documents produits par les parties à l'appui de leurs offres et demandes. — Les parties ou leurs fondés de pouvoirs *peuvent présenter sommairement leurs observations*. Le ministère des avoués et des avocats n'est pas obligatoire, comme en matière civile ordinaire. Aussi la loi admet-elle les parties elles-mêmes ou leurs fondés de pouvoirs à présenter des observations sommaires. Cette formule a même été employée à dessein pour signifier que devant le jury il ne doit pas être fait, à proprement parler, de plaidoirie, mais seulement de courtes explications. — Le jury peut entendre toutes les personnes qu'il croira pouvoir l'éclairer et se transporter sur les lieux, ou déléguer à cet effet un ou plusieurs de ses membres [3]. Le transport pourrait même avoir lieu après la clôture des débats ; car rien dans la loi ne s'oppose à ce que cette mesure d'instruction soit prise à ce mo-

[1] C. cass., arr. du 28 avril 1854 (aff. *préfet de l'Eure*). — Arr. du 26 août 1863 (D. P. 64, V° partie, col. 156).

[2] La remise du plan parcellaire n'est pas nécessaire lorsque la propriété étant cédée à l'amiable par le propriétaire, l'expropriation est poursuivie seulement contre le locataire. C. cass., ch. civ., arr. 11 avril 1866 (aff. *Blondin*). D. P. 66, V° partie, col. 211.

[3] Lorsque les jurés se transportent sur les lieux, les parties ou leurs avoués peuvent s'y rendre pour faire leurs observations sur place. Les usages du barreau, à Paris, ne permettent pas que les avocats assistent à la descente.

ment, et il suffit qu'elle précède le jugement[1]. Le jury pourrait également, après avoir décidé qu'il se transporterait sur les lieux, déléguer quelques-uns de ses membres pour la descente[2]. La discussion est publique; elle peut être continuée à une autre séance (art. 37). En disant expressément que les jurés ont la faculté d'entendre toutes les personnes qu'ils croiront pouvoir les éclairer et aussi faire la visite des lieux, la loi nous paraît avoir limité les mesures d'instruction qui pourront être ordonnées. Nous ne pensons donc pas que le jury pût faire procéder soit à une expertise, soit à une enquête, ces formes étant exclusives de la célérité que demande l'expropriation.

111. La clôture de l'instruction est prononcée par le magistrat directeur du jury. Les jurés se retirent immédiatement dans la salle de leurs délibérations pour délibérer, sans désemparer, sous la présidence de l'un d'eux qu'ils désignent à l'instant même[3]. Ainsi le président n'est pas, comme en matière criminelle, désigné par le sort, mais par le choix des jurés. — Le montant de l'indemnité est fixé à la pluralité des voix, et, en

[1] La Cour de cassation a cassé par le motif que, le jury ayant manifesté l'intention de se transporter de nouveau sur le terrain, le magistrat directeur avait fait remarquer que la descente ne pouvait pas avoir lieu après la clôture, observation qui avait entraîné l'abstention du jury. C. cass., arr. du 13 août 1866 (D. P. 66, V^e partie, col. 198).

[2] C. cass., ch. civ., arr. du 8 mai 1865 (D. P. 66, V^e partie, col. 213).

[3] La délibération des jurés doit être secrète. Ils pourraient délibérer dans la salle où l'audience publique a été tenue, mais à la condition : 1° que le public aurait évacué la salle; 2° que le magistrat directeur lui-même se serait retiré. — Les jurés délibèrent sans désemparer et sans communiquer avec l'extérieur. Ils ne peuvent vaquer à aucune autre affaire; mais cette interdiction ne s'oppose pas à ce qu'ils interrompent la délibération, soit pendant la nuit pour prendre du repos, soit pendant le jour pour prendre un repas en commun.

cas de partage, la voix du président est prépondérante (art. 38). La loi n'oblige pas le magistrat directeur à poser des questions, mais elle ne l'interdit pas. Le silence du législateur, sur ce point, a même été calculé afin de laisser au magistrat toute latitude de poser des questions ou non, suivant le besoin des circonstances[1]. En matière criminelle, des dispositions exigent expressément que la décision du jury soit prise au scrutin secret (loi du 9 juin 1853) ; mais la loi du 3 mai 1841 ne contient aucune prescription semblable, et, par conséquent, le jury peut voter par oui ou par non, par assis et levé, en levant les mains. Il faut que la délibération soit secrète à l'égard du public et à l'égard du magistrat directeur, mais aucun article n'ordonne en outre qu'elle soit secrète pour les jurés eux-mêmes les uns envers les autres.

112. L'indemnité doit être fixée en argent, et il y aurait nullité si le jury attribuait à l'exproprié, fût-ce seulement pour partie, des emplacements, des matériaux ou autres équivalents en nature, alors même que ces emplacements ou matériaux pourraient être livrés avant la prise de possession, c'est-à-dire à titre d'indemnité préalable[2]. Pour fixer une semblable réparation, il faudrait que les expropriés l'acceptassent. Il n'est pas rare, par exemple, de voir que les expro-

[1] L'intention des rédacteurs de la loi est bien établie pour les travaux préparatoires. La rédaction adoptée par la Chambre des pairs obligeait le magistrat directeur à poser des questions et le jury à y répondre. Mais la Chambre des députés supprima cette partie de l'article en vue de laisser au magistrat une entière latitude à cet égard. Deuxième rapport de M. Daru à la Chambre des pairs (*Moniteur* du 20 avril 1841, p. 1043).

[2] C. cass., arr. du 31 mai 1864 (D. P., V^e partie, col. 148).

priés consentent à compter en déduction de l'indemnité des travaux que l'expropriant s'engage à exécuter. Mais, à défaut de consentement de la partie, il y aurait violation des art. 38 de la loi du 3 mai 1841 et de l'art. 545 C. Nap.[1].

Le jury ne peut pas dépasser la demande de l'exproprié ni rester au-dessous des sommes offertes par l'expropriant. Sous ce rapport, la loi du 3 mai 1841 a fait une innovation importante; car, d'après celle du 7 juillet 1833, le jury avait le droit de fixer d'office une indemnité, suivant son appréciation, sans se tenir dans les limites de l'offre faite par l'administration et des prétentions élevées par l'exproprié. On est rentré dans le droit commun en obligeant le juge à rester dans la mesure qu'établissent les conclusions des parties (art. 39, § *ult.*).

113. Les parties peuvent-elles modifier leurs conclusions, ou bien faut-il considérer comme immuables les offres et les demandes notifiées en vertu des art. 23 et 24? — D'après le droit commun, les conclusions peuvent être modifiées jusqu'au jugement, et il n'existe dans la loi spéciale aucune disposition qui ait dérogé au principe général[2].

114. Le jury fixe à titre d'indemnité une somme unique; mais dans sa formation entrent tous les éléments, ordinairement multiples, de la perte éprouvée par l'exproprié. Si le propriétaire exerce une industrie dans sa propre maison, faudra-t-il diviser l'indemnité

[1] C. cass., ch. civ., arr. du 29 janvier 1866 (aff. *Renault c. chemin de fer des deux Charentes*). D. P. 66, V^e partie, col. 203. V. aussi ch. civ., arr. des 7 février et 3 avril 1865 (D. P. 65, V^e partie, col. 175 et 176).

[2] C. cass., arr. du 13 mai 1846 (aff. *Turcat*).

en deux parties, dont l'une correspondrait à la propriété et l'autre à l'industrie? La jurisprudence de la Cour de cassation décide qu'il doit être fixé séparément deux indemnités, parce que si les deux qualités appartenaient à des personnes différentes, on procéderait à la fixation de deux sommes. A cette raison on peut ajouter que le jury est choisi en vue de la nature des affaires, qu'on ne le compose pas quand il s'agit d'apprécier la valeur d'une industrie comme s'il y avait lieu à évaluer une propriété immobilière, et que la bonne justice demande la division des deux éléments [1]. Mais la loi du 3 mai 1841 ne reconnaît aux locataires de droit à une indemnité spéciale que dans le cas où ils occupent la maison d'autrui. Celui qui est installé dans ses propres bâtiments n'est pas locataire puisqu'on ne peut pas louer sa propre chose; il n'a qu'une qualité (celle de propriétaire), et ne peut prétendre conséquemment à indemnité que d'un seul chef, sauf à joindre l'évaluation de l'industrie à la valeur de la propriété. Quant à la composition du jury, la Cour ou le tribunal, connaissant la nature mixte de l'affaire, choisiront les juges en conséquence, en ayant soin de mêler les propriétaires et les industriels. C'est donc à tort, selon nous, que la Cour de cassation a décidé qu'il y avait lieu, dans ce cas, à fixer deux sommes, l'une pour la valeur de l'immeuble et l'autre pour celle de l'industrie [2].

[1] C. cass., arr. du 22 mai 1865. (D. P. 65, V^e partie, col. 175).

[2] Le locataire peut-il réclamer à l'administration une indemnité spéciale en vertu d'un bail qui n'a pas acquis date certaine antérieurement à l'expropriation? La loi ne fait aucune distinction entre les diverses espèces de baux, et n'exige pas que le preneur ait un bail avec date certaine pour ré-

115. Le jury est incompétent pour les dommages résultant de *l'exécution des travaux*, alors même que ce préjudice pourrait être prévu; ainsi que nous l'avons décidé plus haut (t. VII, *suprà*, p. 29, n° 26), c'est au conseil de préfecture qu'appartient l'appréciation de cette question. Mais le dommage qui résulte *directe-*

clamer l'indemnité. Seulement si le bail avait été fait frauduleusement, en vue de se procurer une somme supérieure à celle qui est due, il pourrait être annulé, ce qui entraînerait la suppression de l'indemnité. C. cass., arr. du 17 avril 1861. Dans le même sens : Lyon, 7 août 1855 (aff. *Vallat*); consultation de M. Ambroise Rendu à l'occasion de l'affaire Vallat jugée par la Cour de Lyon; *Gazette des Tribunaux* du 19 mai 1854, art. de M. Paillard de Villeneuve; — *Journal du Palais*, 1854, p. 1, article de M. Cabantous. On a fait valoir contre cette solution les articles du Code Napoléon d'après lesquels l'acquéreur n'est obligé à des dommages-intérêts que dans les cas où le bail a date certaine (art. 1750 et suiv. C. Nap.). Mais l'expropriant n'est pas un acquéreur ordinaire : 1° il est régi par une loi spéciale; 2° d'après cette législation spéciale il est mis au lieu et place du propriétaire pour se charger de toutes les indemnités que celui-ci serait tenu de payer. Or le propriétaire auquel l'expropriant est subrogé serait certainement tenu de payer une indemnité au locataire en vertu du contrat par lequel ils sont liés. *Contrà*, C. cass., arr. du 2 février 1847 (aff. *préfet de la Seine*); Paris, 10 mai 1854 (aff. *Pignot*); Lyon, 16 mars 1855 (aff. *ville de Lyon*). — Si l'on admettait la nécessité de la date certaine, nous pensons qu'il suffirait qu'elle existât au moment de l'arrêté de cessibilité, et qu'il ne serait pas nécessaire qu'elle fût acquise même avant le décret portant déclaration d'utilité publique. Le décret ne fixe pas en effet quelles propriétés seront expropriées, et il est inadmissible que la propriété reste indisponible entre les mains du propriétaire, par cela seul qu'une expropriation a été annoncée. L'arrêté de cessibilité est le premier acte qui détermine les propriétés à prendre. — Quelle sera la juridiction compétente pour apprécier le caractère frauduleux de l'acte? La Cour de Paris a décidé par arrêt du 12 avril 1859 que la question de fraude serait jugée par le tribunal civil. Le jury, dans ce système, fixera donc une indemnité hypothétique dont l'attribution sera subordonnée à la décision du tribunal civil. La fraude ne pourrait pas être jugée par le jury, parce que les jurés n'ont point le droit de faire des *enquêtes*, mode d'instruction qui est cependant indispensable pour découvrir les manœuvres frauduleuses. V. *Contrà*, MM. Delamarre et de Peyronny, p. 441, n° 527. Ces auteurs s'appuient, avec raison selon nous, sur l'art. 48 qui donne au jury le pouvoir de juger la sincérité des actes et la valeur des titres qui sont de nature à influer sur la fixation de l'indemnité. Mais cette opinion a été rejetée par la Cour de cassation, ch. civ., arr. des 26 décembre 1860 (D. P. 61, I, 134), et 28 juin 1864 (D. P. 65, V° partie, col. 180).

ment de l'expropriation elle-même, avant que les travaux ne soient exécutés, est au nombre des éléments qui doivent entrer dans la détermination de l'indemnité[1].

116. Si dans l'acte de bail le bailleur avait stipulé qu'en cas d'expropriation pour cause d'utilité publique il ne serait tenu de payer aucune indemnité, l'administration, selon nous, serait dispensée de toute réparation envers le preneur. L'expropriant est mis au lieu et place de l'exproprié, et s'il doit toutes les indemnités auxquelles celui-ci serait tenu, il n'en doit pas d'autres. Le principe de la subrogation est tantôt favorable et tantôt nuisible à l'administration. Dans l'espèce, le locataire a été prévenu et l'expropriation ne lui cause aucun préjudice dont il ait à se plaindre; car nonobstant l'avertissement qui lui a été donné, il a installé son industrie, reconnaissant par cela même que la jouissance seulement temporaire du local était avantageuse. L'exproprié doit être indemnisé; mais il ne faut pas pas que l'expropriation soit pour lui, au moins ouvertement, l'occasion d'un bénéfice[2].

117. Il y a plusieurs contrats qui portent le nom de *baux*, mais qui, à raison des particularités qu'ils offrent, nécessitent quelques explications. Tels sont les baux à rente, les baux à vie, les emphytéoses, les baux à locatairie perpétuelle, les baux à rente colongère, les champarts, les baux à domaine congéable.

[1] C. cass., ch. civ. du 23 juin 1863 (aff. *syndicat de la Mare*). D. P. 66, V^e partie, col. 195).

[2] V. en ce sens : C. de Paris, arr. du 9 avril 1842. — Trib. de la Seine. jug. des 31 juillet et 25 novembre 1858. Delalleau et Jousselin, n° 360. — *Contrà :* C. de Rouen, arr. du 12 février 1847, et C. de Paris, arr. du 2 avril 1852. Delamarre et de Peyronny, p. 444, n° 528.

A. On entend par *bail à rente* une espèce de vente dans laquelle le prix, au lieu d'être une somme capitale, consiste en une prestation payable périodiquement ou *rente foncière*. La rente est rachetable à la volonté du débiteur (art. 530 C. Nap.). Si l'immeuble est exproprié, le propriétaire pourra, soit payer avec une partie de l'indemnité la somme nécessaire au rachat, soit placer un capital suffisant dont les arrérages seront employés au service de la rente.

B. Le bail à vie et le bail à longues années ne sont que des baux ordinaires auxquels il faut appliquer les règles développées ci-dessus.

C. L'emphytéose perpétuelle, en vertu d'anciens contrats, est un véritable bail à rente. L'emphytéose temporaire, la seule qui soit possible aujourd'hui, peut être considérée comme un usufruit avec une redevance ou canon payable au propriétaire. Si le bien emphytéotique est exproprié, l'indemnité sera placée au nom du propriétaire, et la répartition en sera faite de la manière suivante : pour la partie qui correspond à la rente ou au canon, le propriétaire touchera le revenu. Quant au reste, le preneur en aura la jouissance jusqu'à ce que le bail emphytéotique s'éteigne par l'arrivée du terme. A cette époque le propriétaire aura la pleine propriété de l'indemnité entière.

D. Le bail à locatairie perpétuelle a été assimilé au bail à rente par le décret de l'Assemblée constituante du 18 décembre 1790, art. 18.

E. Le bail à rente colongère, qui est fort usité en Alsace, n'est autre chose qu'un bail à rente.

D. Même observation pour le champart.

F. En Bretagne est encore pratiqué le bail à domaine congéable ou à convenant. C'est un contrat par lequel un propriétaire donne soit à perpétuité, soit à temps, un immeuble à un preneur qui s'engage : 1° à payer une redevance annuelle; 2° à faire certaines améliorations ou constructions. D'après l'ancien droit, le propriétaire pouvait, à son gré, renvoyer le domanier en lui remboursant le prix des constructions et améliorations; mais le preneur ou domanier n'avait pas le pouvoir réciproque de congédier le propriétaire en exigeant le remboursement des constructions et améliorations. La loi des 7 juin-6 août 1791 a disposé qu'à l'avenir le droit de donner congé serait réciproque. —Lorsque l'immeuble donné à domaine congéable est exproprié, il y a lieu de fixer deux indemnités : 1° l'une qui est attribuée au propriétaire pour la valeur du sol, déduction faite du prix des constructions et améliorations; 2° l'autre qui représente la valeur des constructions et améliorations, et à laquelle le domanier a exclusivement droit.

118. Le jury est seulement chargé de fixer le montant de l'indemnité; toutes les contestations qui peuvent s'élever sur l'attribution de l'indemnité ne rentrent pas dans sa compétence. On ne peut cependant pas appliquer à cette juridiction la règle des questions préjudicielles et du sursis en attendant que ces difficultés soient vidées ; car le jury est un tribunal temporaire qui n'a pas, comme la justice permanente, le moyen de surseoir et d'attendre la décision des juges compétents. Il faut donc que l'indemnité soit réglée par

le jury définitivement et, en cas de contestations, qu'il fixe plusieurs sommes alternativement. Les tribunaux prononceront ensuite sur les questions de savoir à qui doit être attribuée l'indemnité et quelle est celle des sommes hypothétiquement déterminées qui sera exigible[1]. Ainsi une contestation sur la contenance donne lieu à la fixation d'une indemnité hypothétique[2]. Mais le jury n'est pas obligé de fixer d'office des indemnités hypothétiques; il n'y est tenu que si les parties prennent formellement des conclusions à cet effet. L'art. 39 ne s'occupe que des contestations de particulier à particulier relativement à l'indemnité. — Si le droit à indemnité était contesté par l'administration expropriante elle-même, l'art. 59 dispose que l'indemnité serait fixée par le jury et que le magistrat directeur en ordonnerait la consignation en attendant que le litige fût vidé.

119. Le chiffre de l'offre et celui de la demande ont de l'importance à un double point de vue. Premièrement, d'après l'art. 39 le jury ne doit ni excéder la demande de l'exproprié ni descendre au-dessous des offres de l'administration. C'est une application du principe de droit commun que les tribunaux ne peuvent pas prononcer *ultrà petita*[3]. 2° En ce qui con-

[1] M. Renouard avait proposé de terminer en ces termes l'art. 39 : « Et, « s'il y a lieu, le jury établit hypothétiquement des indemnités correspon- « dantes à l'éventualité des décisions à intervenir sur les points contestés « entre les parties. » L'amendement fut repoussé, *mais comme inutile*, sur les observations de M. Dufaure, rapporteur à la Chambre des députés (Duvergier, *Collection des lois*, 1841, p. 159).

[2] C. cass., ch. civ., arr. du 13 décembre 1865 (aff. *Duplessis-Ollivaut*). D. P. 66, Ve partie, col. 207.

[3] Le jury accorderait une indemnité *ultrà petita* s'il allouait à l'exproprié

cerne le payement des frais, on considère la relation entre l'indemnité allouée et les prétentions des parties. D'après l'art. 40, si la somme accordée est égale à l'offre de l'administration, l'exproprié est condamné aux dépens; car il succombe (art. 130 C. proc. civ.). Lorsqu'elle est égale à la demande de l'exproprié, l'administration est, par le même motif, condamnée aux frais. Si le jury, ce qui est le cas le plus ordinaire, se tient entre les deux, les frais sont compensés dans la proportion de l'indemnité avec l'offre ou la demande. L'exproprié qui n'a pas fait connaître sa demande dans la quinzaine qui suit la notification des offres est condamné aux dépens, quelle que soit l'indemnité allouée (art. 40, § *ult.*). Cependant cette disposition rigoureuse n'atteindrait pas les incapables dont les représentants auraient négligé de se conformer aux prescriptions de la loi sur ce point.

120. La décision du jury est signée par tous ceux qui ont concouru à la rendre. Elle est ensuite remise par le président au magistrat qui la signe et la rend exécutoire. La loi ne dit pas qu'elle doive être lue en audience publique; une mention expresse était inutile, car cette formalité est une conséquence du

toute la somme demandée par lui, et en outre des matériaux. C. cass., arr. des 4 mars, 29 avril et 26 mai 1844. Il y aurait également décision *ultrà petita* si l'exproprié ayant fait une demande fondée sur deux chefs, le jury lui allouait la somme entière pour l'un des chefs, en réservant les droits sur l'autre. — C. cass., ch. civ., arr. du 8 février 1865 (aff. *Maigre c. ville de Paris*). D. P. 66, V^e partie, col. 201. L'indemnité ne doit pas dépasser les offres de l'administration si l'exproprié n'a signifié aucune demande avant la réunion du jury et n'en a pas formé à l'audience. C. cass., ch. civ., arr. du 15 mai 1866 (aff. *chemin de fer de Lyon c. Jullian*). D. P. 66, V^e partie, col. 201 et 202.

principe de la publicité, principe qui est applicable à la matière de l'expropriation. — C'est l'ordonnance du magistrat directeur qui envoie l'expropriant en possession; mais cet ordre est subordonné au payement de l'indemnité ou, en cas de litige, à sa consignation. C'est aussi le magistrat directeur qui condamne les parties aux frais, conformément à l'art. 40, et qui taxe les dépens (art. 41).

121. Comme en matière criminelle, la déclaration du jury est souveraine et inattaquable; mais de même que les condamnés ont le droit de se pourvoir contre l'arrêt rendu par la Cour d'assises en conséquence de la déclaration, de même les parties peuvent se pourvoir en cassation contre l'ordonnance du magistrat directeur. L'art. 42 cependant n'ouvre pas d'une manière générale la faculté de se pourvoir. Il énumère les articles dont la violation est une cause d'ouverture au recours. Ce sont les articles : 30, § 1er, 31, 34, §§ 2 et 4, 35, 36, 37, 38, 39 et 40. Quelle est la portée de cet article? Ces dispositions sont-elles véritablement les seules sur lesquelles un pourvoi en cassation puisse être appuyé? D'abord il est à remarquer que, parmi les articles énumérés, il en est (notamment l'art. 37) qui renvoient à d'autres articles non compris dans l'énumération. Les articles auxquels nous sommes renvoyés font corps avec ceux qui contiennent le renvoi et la violation des premiers, tout aussi bien que celle des seconds, serait une cause de cassation. Ce n'est pas tout : l'art. 42 ne s'occupe que des dispositions écrites dans la loi de 1841, et limite celles qui pourront servir de base à un recours en cassation.

Toutes les fois, par conséquent, qu'on s'appuiera sur une loi autre que celle de 1841, l'énumération limitative de l'art. 42 ne sera pas applicable. Il y a plus : l'art. 42 doit être restreint aux formalités prescrites par le chapitre II du titre IV de la loi du 3 mai 1841. On pourrait donc se pourvoir pour violation des articles qui suivent. Nous trouvons en effet dans le chapitre III du titre IV des dispositions bien autrement importantes que celles qu'énumère l'art. 42. Il est impossible que le législateur ait admis le pourvoi dans les cas prévus par l'art. 42, tandis qu'il aurait exclu les recours fondés sur la violation des dispositions qui suivent[1].

122. Si la cassation est prononcée, les parties sont renvoyées devant un autre jury qui est choisi parmi les jurés du même arrondissement. Cependant la Cour de cassation a le pouvoir, si les circonstances l'exigent, de renvoyer devant un jury pris dans un autre arrondissement, alors même que cet arrondissement appartiendrait à un autre département. En ce cas, le nouveau magistrat directeur devra être choisi dans le tribunal de l'arrondissement où le renvoi est ordonné ; car le principe de la territorialité des juridictions s'oppose à ce que le magistrat préside un jury hors du son ressort.

123. Il pourrait se faire que l'exécution des travaux

[1] Le pourvoi est formé dans la quinzaine à partir de la décision et dans la forme prescrite en matière de pourvoi contre le jugement d'expropriation, c'est-à-dire par une déclaration au greffe, suivie d'une notification (art. 42, § *ult.*, combiné avec l'art. 20). Après la clôture de la session, les minutes de ses décisions et les pièces sont déposées aux archives du tribunal civil d'arrondissement (art. 46).

procurât une plus-value au restant de la propriété. D'après l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841, cette plus-value sera prise en considération pour la fixation de l'indemnité. Mais, pour que cette espèce de compensation ait lieu, il faut qu'il s'agisse d'une plus-value *directe et immédiate*. Ainsi l'on ne pourrait pas s'appuyer sur la plus-value générale que les travaux donneront à tout un quartier pour réduire l'indemnité due à un particulier; car ce serait faire payer à certains propriétaires une plus-value que d'autres obtiennent gratuitement. Au contraire, on tient compte d'une plus-value directe et immédiate, parce que le propriétaire tire de l'expropriation même un bénéfice spécial pour lequel il est juste de le faire contribuer extraordinairement.

124. Dans plusieurs circonstances, la plus-value résultant de l'exécution des travaux s'est trouvée égale ou même supérieure à la valeur du terrain pris par l'expropriation. L'indemnité peut-elle être compensée pour le tout avec la plus-value? L'affirmative conduirait à ce résultat que l'expropriant pourrait s'emparer d'une propriété privée sans indemnité, et devenir propriétaire à titre gratuit contre le gré de l'exproprié. Un pareil résultat serait contraire au texte de l'art. 545 C. Nap. et à l'esprit de l'art. 51 de notre loi. Il faut que l'exproprié reçoive le prix des terrains qui lui sont enlevés jusqu'à concurrence de leur valeur intrinsèque. Ce qui peut être compensé, c'est la plus-value directe et immédiate avec la dépréciation de l'immeuble restant[1]. Exemple : Paul est exproprié

[1] C. cass. Req., arr. du 2 janvier 1866 (D. P. 66, I, 168).

pour partie d'une propriété qui vaut 100,000 fr., et la valeur intrinsèque des terrains qui lui sont enlevés est, je suppose, de 20,000 fr. Mais la propriété étant dépréciée par la rupture de l'ensemble, ce qui reste ne vaudrait plus que 70,000 fr. au lieu de 80,000 fr. Il faudrait donc ajouter 10,000 fr. aux 20,000 fr. pour indemniser entièrement l'exproprié. C'est la somme qui lui serait allouée si, d'un autre côté, les travaux n'augmentaient pas la valeur de la propriété restant à l'exproprié. Or on peut supposer que cette plus-value soit précisément de 10,000 fr. De cette manière il y aura compensation entre la plus-value et la dépréciation, et le jury n'accordera qu'une indemnité représentative de la valeur intrinsèque des terrains[1].

125. En présence de cette doctrine consacrée par la jurisprudence, l'administration a cherché un moyen d'éluder l'art. 51 ainsi entendu. Elle a offert une indemnité illusoire d'un franc, et comme le jury fait une déclaration qui est souveraine, le recours en cassation paraissait impossible. La doctrine de la jurisprudence n'avait donc aucune sanction, et l'administration pouvait se jouer de cette règle si le jury souverain appréciateur s'accordait avec elle. Mais la Cour de cassation casse toutes les fois que l'indemnité étant fixée à un franc, il apparaît d'après le procès-verbal que le principe du droit à indemnité a été con-

[1] C. cass., arr. du 23 avril 1855 (aff. *Colliau Carment*) et 12 mars 1856 (aff. *Donzeaud*). Il fut reconnu pendant la discussion de la loi, notamment par M. Dufaure, rapporteur, que la compensation ne pourrait pas être intégrale, et qu'il faudrait toujours payer une indemnité.

testé. *Nihil aut fere nihil in jure sunt unum et idem.* L'indemnité illusoire d'un franc doit donc être considérée comme un défaut d'indemnité, et c'est pour cette raison que la Cour suprême casse les décisions où la loi est violée, sinon ouvertement, au moins par un procédé évasif [1].

126. D'après l'art. 48, le jury est compétent pour apprécier la sincérité des actes et la valeur des titres qui sont de nature à influer sur l'évaluation de l'indemnité. Ainsi les baux antidatés, ceux qui sont faits en vue de se procurer une indemnité supérieure à celle qui aurait été obtenue naturellement, pourront, si la fraude est démontrée, être écartés par le jury, qui fixera l'indemnité comme si ces actes n'existaient pas. On s'est demandé comment la fraude pourra être prouvée devant le jury, puisque cette juridiction n'emploie pas l'enquête, c'est-à-dire le moyen à peu près unique de démontrer efficacement les manœuvres frauduleuses. Le jury a la faculté d'entendre toutes les personnes qui pourront éclairer sa religion, et ces témoignages le décideront souvent à ne pas tenir compte des baux ou autres actes. Nous allons plus loin : l'administration pourrait conclure à la fixation d'une indemnité hypothétique si le caractère frauduleux d'un bail devait avoir pour conséquence de supprimer le droit à indemnité, au lieu de réduire seulement le quantum [2].

[1] Mêmes arrêts qu'à la note précédente, arr. des 12 mars 1856 (D. P. 56, I, 169), 26 janvier 1857 (D. P. 57, I, 44) et 1er juin 1864 (D. P. 64, Ve partie, col. 148).

[2] C. cass., ch. civ., arr. du 27 janvier 1863 (D. P. 63, I, 132). — V. Daffry de la Monnoye, *Lois de l'expropriation*, p. 415. Delamarre et de Peyronny, n° 622.

127. Lorsque l'expropriant ne prend qu'une portion de la propriété, l'exproprié a-t-il le droit de requérir l'expropriation totale? L'art. 50, qui prévoit ce cas, distingue entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties. A l'égard des premières, toutes les fois qu'il y a expropriation partielle, le propriétaire a le droit de requérir l'expropriation totale. Il en serait de même si l'on prenait une dépendance, même séparée par une rue, de la maison principale. Dès qu'on prend à une personne une portion de son domicile, la loi a voulu qu'elle fût juge des convenances que lui offre la partie qui reste. Nul qu'elle ne peut bien juger si la part non expropriée suffit ou non à l'établissement du propriétaire, et ce serait agir tyranniquement à son égard que de lui dire par jugement : « Quoique restreinte, la maison suffit encore pour vous loger vous et les vôtres. » Aussi la loi a-t-elle remis le choix entre ses mains, en lui reconnaissant le pouvoir de requérir à son gré l'expropriation du tout.

128. En ce qui concerne les propriétés non bâties, es mêmes motifs ne sont pas applicables. Aussi n'est-ce que par exception que la réquisition appartient à l'exproprié. Il faut pour qu'il puisse la faire : 1° que la parcelle soit réduite au quart de sa contenance, et 2° que la contenance de ce qui reste soit inférieure à 10 ares. Ainsi si l'on expropriait 1 are sur une parcelle de 3 ares, la réquisition ne serait pas possible, parce que le champ conserve les deux tiers de sa contenance. D'un autre côté, si sur un hectare on prenait 80 ares, le restant, quoique inférieur au quart de la contenance totale, aurait cependant plus de 10 ares,

et la réquisition serait encore impossible, parce que l'une des conditions ferait défaut. Au reste, même quand les deux conditions sont réunies, l'expropriation totale ne pourrait pas être demandée si le propriétaire possédait un terrain contigu auquel la parcelle pourrait être ajoutée[1].

Le propriétaire qui veut user de la faculté ouverte par l'art. 50 doit faire sa réquisition dans le délai de quinzaine, qui est accordé à l'exproprié pour accepter ou refuser les offres de l'administration. Ce délai est de rigueur, et son expiration emporterait déchéance contre l'exproprié qui le laisserait passer sans se prononcer[2].

129. Il existe une grande différence entre la portion prise directement par l'expropriation et celle qui est acquise en vertu de la réquisition du propriétaire. A l'égard de cette dernière partie, l'aliénation est purement volontaire sous la condition que le prix sera fixé par le jury. Du caractère facultatif de l'aliénation, il résulte que les tiers conservent leurs droits sur cette portion d'immeuble; car ils peuvent les exercer aussi bien à l'égard de l'expropriant qu'à l'égard de l'exproprié du moment que ces immeubles ne sont pas destinés à l'exécution de travaux publics. L'expropriant aurait ces immeubles dans son domaine privé, comme tout autre propriétaire, et

[1] Lorsque l'expropriation totale est requise, s'il y a contestation sur le droit de la requérir, le jury doit fixer une indemnité alternative. Sa décision serait nulle s'il n'avait fixé qu'une seule indemnité pour le cas d'expropriation partielle. C. cass., ch. civ., arr. du 11 janvier 1865 (D. P. 65, V^e partie, col. 181). Conf. arr. du 1er juillet 1863 (D. P. 63, I, 320).

[2] Arr. du 13 août 1855 (aff. *Budoulier de Saint-Seine*).

il les posséderait grevés envers les tiers comme ils l'étaient sous le nom de l'exproprié[1].

§ 4. — Payement de l'indemnité et prise de possession.

Sommaire.

130. Du payement de l'indemnité.— Offres réelles et consignation.
131. Les offres réelles en mandat ne sont obligatoires que pour les travaux publics de l'État et des départements. — Elles doivent être faites en numéraire pour les travaux publics des communes.
132. Le pourvoi en cassation est-il un obstacle au payement?
133. Obstacle au payement résultant des inscriptions.
134. L'incapacité de l'exproprié est-elle un obstacle au payement ?
135. Moyens que peut employer l'exproprié pour vaincre l'inertie de l'expropriant.
136. Du cas où l'expropriant, après l'arrêté de cessibilité, ne provoque pas le jugement d'expropriation.
137. Du cas où l'administration, après avoir fait rendre le jugement, ne poursuit pas le règlement de l'indemnité.
138. Le locataire a, comme le propriétaire, le droit de requérir le règlement de l'indemnité.
139. Du cas où l'expropriant retarde le payement de l'indemnité réglée par le jury.

130. Quoiqu'il ait été rendu propriétaire par le jugement d'expropriation, l'expropriant ne peut se

[1] Il se présente une complication dans le cas où le nu propriétaire et l'usufruitier ne sont pas d'accord sur l'exercice de la faculté ouverte par l'art. 50 de la loi du 3 mai 1841. Si le propriétaire est d'avis de requérir l'expropriation du tout, tandis que l'usufruitier veut garder la jouissance en nature de la portion qui reste, le jury fixera une indemnité payable à l'extinction de l'usufruit, et en attendant l'usufruitier jouira en nature. Si le propriétaire veut garder la parcelle restante, nous ne pensons pas que l'usufruitier puisse requérir l'expropriation totale contre le gré du propriétaire; car il doit jouir *salvâ rerum substantiâ*. S'il ne peut pas tirer de ce qui reste une utilité suffisante, ce sera pour lui un motif pour demander une plus forte indemnité; mais il n'a pas le *jus abutenti*, et ce serait le lui reconnaître que de lui accorder le droit de réquisition. Quant au locataire que l'expropriation partielle prive d'une partie de son local, il ne peut pas invoquer l'art. 50 de notre loi, mais seulement l'art. 1722 C. Nap.

mettre en possession qu'après avoir payé l'indemnité, ou, en cas d'obstacle au payement, après l'avoir consignée. L'*obstacle au payement* (c'est l'expression générique dont se sert la loi, art. 54) peut venir de causes diverses. Tantôt c'est l'exproprié lui-même qui refuse de recevoir, et alors il faut, conformément au droit commun, lui faire des offres réelles suivies de consignation. Or les offres réelles présentaient une grave difficulté à cause des règles de la comptabilité publique. En effet, l'argent ne peut sortir des caisses de l'État que moyennant une quittance valable du créancier, et nous supposons que l'exproprié ne veut pas recevoir ni, par conséquent, donner quittance. Cependant il faudrait, pour faire des offres réelles efficaces, que l'huissier pût délivrer effectivement les fonds à l'exproprié. Force a donc été de créer, pour l'expropriation d'utilité publique, un moyen spécial de faire des offres réelles. D'après l'art. 53, lorsqu'il s'agit de travaux exécutés par l'État ou les départements, les offres réelles pourront s'effectuer au moyen d'un mandat égal au montant de l'indemnité réglée par le jury. Ce mandat, délivré par l'ordonnateur compétent, visé par le payeur, sera payable sur la caisse publique qui s'y trouvera désignée. L'exproprié n'est cependant pas tenu de recevoir le mandat, et s'il le refuse, l'administration consignera l'indemnité avant de prendre possession. Ainsi l'exproprié qui ne veut pas recevoir le mandat est assimilé au créancier qui, en matière civile, refuse de recevoir l'argent; dans les deux cas, le refus est suivi d'un versement à la caisse des dépôts et consignations.

131. L'art. 53 n'a substitué les offres réelles *en mandat* aux offres réelles *en numéraire* que pour les travaux exécutés par l'État et les départements. Comme les dispositions exceptionnelles sont de droit étroit, on ne peut pas étendre cette procédure aux travaux exécutés par les communes. Le maire ne pourra donc se mettre en possession qu'après avoir fait faire des offres réelles en numéraire suivies de consignation en cas de refus[1].

132. Le pourvoi en cassation serait-il un obstacle au payement? Il est de règle que le pourvoi n'est pas suspensif, et aucune dérogation à ce principe n'a été faite en matière d'expropriation. Cependant, d'après la loi des 16-19 juillet 1793, aucun payement ne peut être fait par la trésorerie nationale en vertu de jugements attaqués par voie de recours en cassation, si les personnes au profit desquelles ces jugements ont été rendus ne donnent caution pour sûreté des sommes à elles adjugées.

133. L'obstacle au payement peut venir aussi des inscriptions d'hypothèques ou des oppositions faites par les créanciers ou autres intéressés. L'art. 54 se sert de l'expression générique « *et autres obstacles*, » afin d'indiquer qu'en cette matière il n'y a pas possibilité de faire une énumération qui soit complète. Ainsi la simple opposition serait un obstacle suffisant, alors même qu'elle n'aurait pas été validée, ni dénoncée ni contre-dénoncée. Dès qu'une prétention est

[1] La solvabilité des communes n'a pas paru assez solide pour faire, en eur faveur, une dérogation à la règle des offres réelles en argent (*Moniteur* du 5 mars 1841, p. 539).

manifestée, l'administration s'arrête et consigne. Cette consignation lui donne le droit de prendre possession, à la condition, bien entendu, qu'elle soit égale au montant de l'indemnité; car si la consignation était inférieure, la prise de possession serait illégale comme si elle était faite sans accomplissement des formalités prescrites par la loi.

134. L'incapacité de l'exproprié pour recevoir le payement est un obstacle; il en est de même de l'inaliénabilité de certains biens lorsqu'elle impose aux propriétaires l'obligation de faire remploi en cas d'aliénation[1].

135. A présent que nous sommes arrivés à la dernière période de l'expropriation, demandons-nous ce que pourrait faire l'exproprié pour vaincre l'inertie de l'administration dans le cas où elle ne poursuivrait pas l'expropriation et laisserait la partie dans l'incertitude. Cette inertie pourrait se produire dans les diverses périodes de l'expropriation, et pour chacune d'elles, il y a des moyens de vaincre la résistance administrative.

136. Supposons d'abord que l'arrêté de cessibilité ait été rendu, et que l'administration s'arrête négligeant de poursuivre l'expropriation et le règlement de l'indemnité. L'art. 14, § 2, dispose pour ce cas que « si, dans l'année de l'arrêté du préfet, l'administration n'a pas poursuivi l'expropriation, tout proprié-

[1] C. cass., arr. du 10 janvier 1855 (aff. *des Ursulines de Vitré*). Le préfet ayant découvert aux archives de la préfecture des titres d'où résultait un droit de retour d'un immeuble exproprié au profit des hospices, la consignation a été ordonnée.

taire dont les terrains sont compris audit arrêté peut présenter requête[1] au tribunal. Cette requête sera communiquée par le procureur impérial au préfet, qui devra, dans le plus bref délai, envoyer les pièces, et le tribunal statuera dans les trois jours. » C'est l'arrêté de cessibilité et non le décret déclarant l'utilité publique qui fait courir le délai d'une année que fixe l'art. 14. Ainsi, alors même que les parcelles seraient désignées par la déclaration d'utilité publique, un arrêté de cessibilité serait indispensable pour faire courir le délai d'un an[2].

137. L'administration pourrait aussi, après avoir fait rendre le jugement d'expropriation, négliger de poursuivre le règlement de l'indemnité. « Si dans les six mois du jugement d'expropriation, dit l'art. 55, § 1er, l'administration ne poursuit pas la fixation de l'indemnité, les parties pourront exiger qu'il soit procédé à ladite fixation. » Les expropriés sont alors substitués à l'administration à l'effet de poursuivre la décision du jury. Ils commenceront par adresser au préfet une sommation d'avoir à faire notifier ses offres et, si le préfet ne déférait pas à cette sommation, ils lui notifieraient le montant de leurs demandes. Dans la quinzaine à partir de cette notification, le préfet fera notifier ses offres, et s'il laisse expirer la quinzaine sans les faire connaître, l'exproprié présentera requête au tribunal ou à la Cour, suivant les distinctions indiquées plus haut (art. 30) pour qu'il soit procédé

[1] La loi n'ayant fait aucune dérogation au droit commun, le ministère des avoués est obligatoire pour présenter cette requête.

[2] C. cass., arr. du 2 mars 1857 (aff. *Garreau*). D. P. 57, I, 127.

au choix d'un jury spécial. Il s'entendra ensuite avec le magistrat directeur pour la convocation du jury, et notifiera la liste des jurés au préfet avec citation à comparaître devant le jury au jour fixé par le magistrat. Ainsi, lorsque le préfet n'obéit pas à la sommation qui lui est adressée de notifier ses offres, la procédure est, en quelque sorte retournée, et c'est l'exproprié qui poursuit contre l'administration.

138. L'art. 55 se sert du mot général *exproprié*, expression qui comprend toutes les parties, les locataires aussi bien que les propriétaires. Ainsi, lorsque l'administration a fait rendre contre le propriétaire le jugement d'expropriation, le locataire pourrait requérir la fixation de l'indemnité, alors même que l'administration le laisserait en possession et déclarerait vouloir respecter le bail jusqu'à son expiration. La raison en est que le jugement résout le bail de plein droit, et que pour le continuer le consentement du locataire est indispensable. Or cette condition fait nécessairement défaut dans les cas où l'on suppose que le locataire requiert la fixation de l'indemnité[1]. Il en serait de même si l'administration avait obtenu la cession à l'amiable de la propriété. Alors même qu'elle déclarerait son intention d'exécuter le bail jusqu'à l'expiration, le locataire pourrait requérir la fixation de l'indemnité toujours par la raison que le bail est résolu de plein droit; car la cession amiable équivaut au jugement d'expropriation[2]. Mais la cession amiable ne produit cet effet

[1] C. cass., arr. 27 juillet 1857 (aff. *préfet de la Seine*); 26 août 1857 (aff. *Martin*); 11 juillet 1859 (aff. *Bernardin*).

[2] Mêmes arrêts.

qu'autant que l'acquisition est faite en vue de l'utilité publique. A quels caractères reconnaîtra-t-on si l'acquisition a été faite dans ce but? Il est impossible de s'y méprendre toutes les fois qu'il y a eu un décret d'utilité publique, et que l'administration s'est prévalue pour le payement des droits de mutation de la dispense qu'accorde l'art. 58 de la loi.

139. Enfin il pourrait arriver qu'après avoir fait fixer l'indemnité, l'administration retardât la mise en possession et le payement. Ce cas est prévu par l'art. 55, § 2, qui dispose : « Quand l'indemnité aura été réglée, « si elle n'est ni acquittée ni consignée dans les six « mois de la décision du jury, les intérêts courront de « plein droit à l'expiration de ce délai. » Si la loi n'emploie qu'un moyen indirect pour contraindre à payer l'indemnité, c'est qu'il n'est pas possible de forcer directement une administration à s'acquitter, les voies de saisie n'étant pas admises contre les établissements publics. Le délai de six mois court *à partir de la décision du jury*, et son expiration emporte de plein droit la dette des intérêts. Mais cette cause spéciale ne ferait pas obstacle à l'emploi des moyens qu'admet le droit commun pour faire courir les intérêts. L'exproprié pourrait donc faire une sommation avant l'expiration des six mois et aussi réclamer les intérêts, même sans aucune sommation, à partir de la dépossession (art. 1652 C. Nap.)[1] lorsque l'immeuble est frugifère.

[1] Jugement du tribunal de la Seine du 8 avril 1854, et arrêt de la Cour de Paris du 14 avril 1855. Les questions de savoir si les intérêts sont dus et à partir de quelle époque est de la compétence du tribunal et non de celle du jury. Cons. d'Ét., arr. du 25 avril 1839 (aff. *héritiers Chauvel*).

§ 5. — De l'expropriation en cas d'urgence et de l'occupation temporaire.

Sommaire.

140. L'expropriation d'urgence ne s'applique pas aux cas de force majeure.
141. Loi du 30 mars 1831 et loi du 3 mai 1841, tit. VII.
142. Formalités de l'expropriation d'urgence pour les travaux de fortifications.
143. Formalités (suite).
144. Suite.
145. Suite.
146. Règlement définitif de l'indemnité d'après le tit. IV de la loi du 3 mai 1841.
147. Expropriation d'urgence pour les travaux autres que ceux des fortifications. — Formalités.
148. L'abréviation des formes ne commence qu'après le jugement qui prononce l'expropriation.
149. L'indemnité définitive est fixée conformément au tit. IV.
150. De l'occupation temporaire. — Compétence du conseil de préfecture et du tribunal.
151. Occupation temporaire pour les travaux de fortifications.

140. Les dispositions dont nous allons nous occuper n'ont pas été faites pour le cas de force majeure où une prise de possession immédiate est nécessaire. Ainsi, lorsqu'il faut abattre une maison pour couper un incendie, ou détruire un bâtiment, pour favoriser une opération militaire devant l'ennemi, aucune formalité ne peut être remplie. Le danger ne permet pas d'attendre un instant, et les formes légales même les plus abrégées sont incompatibles avec le salut public. L'urgence suppose uniquement qu'il y aurait des inconvénients à remplir toutes les formalités et à subir les délais qu'elles nécessitent; mais si elle demande une abréviation, elle n'est pas tellement pressante

qu'elle rende nécessaire la suppression de toutes les garanties qui sont accordées à la propriété privée.

141. La loi du 8 mars 1810 n'avait pas prévu le cas d'urgence, et cette lacune ne fut comblée qu'après 1830 — elle ne le fut même que partiellement — par la loi du 30 mars 1831 spéciale aux travaux des fortifications militaires. La loi du 7 juillet 1833 ne prévit pas le cas d'urgence, de sorte que cette matière demeura jusqu'à 1841 sans règles générales; car la loi du 30 mars 1831 continua de régir seulement les travaux des fortifications. La loi de 1841 consacra, pour toutes sortes de travaux, quelques règles applicables à l'expropriation en cas d'urgence (art. 65 et suiv.); mais ces articles, en vertu de la règle *speciei per genus non derogatur*, n'ont pas abrogé la loi du 31 mars 1831 qui, sous la loi actuelle comme sous la précédente, continue à régir les travaux des fortifications. Ce principe d'interprétation serait suffisant pour justifier notre proposition, alors même que l'art. 76 de la loi de 1841 n'aurait pas formellement maintenu la loi de 1831.

142. D'après l'art. 2, « le décret qui autorisera les travaux et déclarera l'utilité publique déclarera en même temps l'urgence. » Il est vrai que le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 pose en règle générale que l'utilité publique est déclarée par décret; mais il ajoute que ce décret sera rendu dans la forme des règlements d'administration publique, formalité qui n'est pas exigée par l'art. 2 de la loi de 1831. Le décret qui déclare l'urgence est transmis au préfet du département où les travaux devront être exécutés et,

dans les vingt-quatre heures de la réception, le préfet en transmettra une ampliation au procureur impérial de l'arrondissement et au maire de la commune où sont situés les terrains. Sur le vu de ce décret, le procureur impérial requerra de suite et le tribunal ordonnera immédiatement que l'un des juges se transportera sur les lieux avec un expert que le tribunal nommera d'office. Le maire fera, sans délai, publier le décret impérial par affiches, tant à la principale porte de l'église du lieu qu'à celle de la maison commune, et par tous autres moyens possibles. Les publications et affiches seront certifiées par ce magistrat (art. 3).

143. La descente sur les lieux par le juge et l'expert doivent s'effectuer dans un bref délai. A cet effet le juge-commissaire rendra, pour fixer l'heure de sa descente sur les lieux, une ordonnance qui sera signifiée, à la requête du procureur impérial, tant au maire de la commune où le transport devra s'effectuer qu'à l'expert nommé par le tribunal. La descente doit s'effectuer au plus tard dans les dix jours à partir de cette ordonnance et au plus tôt dans la huitaine. De son côté, le maire doit convoquer, au moins cinq jours à l'avance, pour les jour et heure indiqués par le juge-commissaire : 1° les propriétaires intéressés et, s'ils ne résident pas sur les lieux, leur agents, mandataires ou ayants cause; 2° les usufruitiers ou autres personnes intéressées, telles que fermiers, locataires, ou occupants à quel titre que ce soit (art. 4).

144. L'expert désigné par le tribunal, après avoir prêté serment devant le juge-commissaire (art. 5) et avoir procédé, de concert avec un agent des domaines,

à la levée du plan parcellaire (art. 6), dressera un procès-verbal comprenant : 1° la description des lieux assez détaillée pour qu'elle puisse servir de base à l'appréciation de la valeur foncière, à celle de la valeur locative et même à l'évaluation des dommages-intérêts pour changements et dégâts qui pourraient avoir lieu ultérieurement; 2° l'estimation de la valeur foncière et locative de chaque parcelle, de ses dépendances, ainsi que de l'indemnité qui pourra être due pour frais de déménagement, perte de récoltes, détérioration d'objets mobiliers, ou tous autres dommages (art. 7). L'expert consignera les observations des parties intéressées et chacun signera son dire, ou mention sera faite de la cause qui l'empêche de signer (art. 8).

145. Si les propriétaires consentent à la cession de leurs parcelles, il sera dressé un acte de vente dans la forme des actes administratifs, c'est-à-dire devant le préfet ou par délégation devant le sous-préfet (art. 9). A défaut de cession amiable, le tribunal aussitôt après le retour du juge-commissaire et sur le vu du procès-verbal déterminera, en procédant suivant les formes des matières sommaires, sans retard et sans frais : 1° l'indemnité de déménagement à payer aux détenteurs avant l'occupation soit au propriétaire, soit au locataire; 2° l'indemnité approximative et provisionnelle de dépossession qui devra être consignée avant la prise de possession, sauf règlement ultérieur et définitif. Le même jugement autorisera le préfet à se mettre en possession à la charge préalablement : 1° de payer l'indemnité de déménagement, et 2° de notifier

la consignation de l'indemnité fixée provisoirement par le tribunal (art. 10).

146. Une fois que la prise de possession est autorisée, le besoin d'urgence a reçu pleine satisfaction, et il n'y a pas de motif pour s'écarter du droit commun en ce qui concerne le règlement définitif de l'indemnité. Aussi l'art. 76 de la loi du 3 mai 1841 dispose-t-il que le règlement de l'indemnité aura lieu conformément aux dispositions du titre IV (art. 21 à 52). Le même article déclare applicable au règlement définitif de l'indemnité les art. 16, 17, 18, 19 et 20, ainsi que le titre VI (art. 55 à 64). C'est en vertu de l'art. 20, auquel renvoie l'art. 76, que le pourvoi en cassation est admis contre le jugement qui autorise le préfet à se mettre en possession; cette question, qui était controversée dans l'interprétation de la loi de 1831, a été tranchée par la loi de 1841.

147. Pour les travaux autres que ceux des fortifications, le cas d'urgence est prévu par les art. 65 et suiv. Il y est pourvu, comme pour les travaux de fortifications, par la consignation d'une indemnité provisionnelle; mais les formalités prescrites par la loi générale diffèrent un peu de celles de la loi spéciale. D'abord, en matière ordinaire, l'urgence ne peut être déclarée que pour les propriétés non bâties. Les propriétés bâties ont une telle importance, soit à cause de leur valeur, soit parce qu'elles contiennent le domicile des personnes intéressées, que les législateurs n'ont pas voulu déroger, en ce cas, aux garanties dont la propriété est entourée. Au contraire, la loi du 30 mars

1831 ne distingue pas entre les propriétés bâties et les propriétés non bâties et, pour les unes comme pour les autres, l'urgence peut être déclarée (l'art. 1er de cette loi dit : une ou plusieurs *propriétés* particulières). Après le jugement d'expropriation, le décret déclarant l'urgence et le jugement sont notifiés, conformément à l'art. 15, aux propriétaires et aux détenteurs, avec assignation devant le tribunal civil. L'assignation sera donnée à trois jours au moins ; elle énoncera la somme offerte par l'administration (art. 66). Au jour fixé, le propriétaire et les détenteurs seront tenus de déclarer la somme dont ils demandent la consignation avant l'envoi en possession (art. 67). Le tribunal fixe le montant de l'indemnité à consigner. Pour arriver à une fixation *cognitâ causâ* de l'indemnité à consigner, le tribunal peut se transporter sur les lieux, ou commettre un juge pour visiter les terrains, recueillir tous les renseignements propres à en déterminer la valeur et en dresser, s'il y a lieu, un procès-verbal descriptif. Cette opération devra être terminée dans les cinq jours, à dater du jugement qui l'aura ordonnée. Dans les trois jours de la remise de ce procès-verbal au greffe, le tribunal déterminera le montant de la consignation à faire (art. 68). Cette consignation doit comprendre, indépendamment du capital, la somme nécessaire pour assurer, pendant deux ans, le payement des intérêts à 5 p. 100 (art. 69). Sur le vu du procès-verbal de consignation, et sur une nouvelle assignation à deux jours de délai au moins, le président ordonne la prise de possession (art. 70). Le jugement du tribunal et l'ordonnance du président

judiciaire, soit au propriétaire, soit au fermier, et selon leurs droits respectifs.

L'occupation temporaire autorisée par la loi de 1831 ne peut porter que sur les propriétés non bâties (art. 13). Quant aux propriétés bâties, elles ne peuvent, s'il y a urgence, qu'être expropriées suivant les formes abrégées de la loi de 1831. Au reste, dans aucun cas, l'occupation temporaire ne peut durer plus de trois ans. Au delà de ce terme, le propriétaire aurait le droit de requérir l'expropriation (art. 14).

§ 6. — Dispositions générales et dispositions exceptionnelles.

Sommaire.

151. Les actes relatifs à l'acquisition de terrains pour les travaux d'utilité publique peuvent être passés en la forme administrative.
152. De la forme des notifications et significations.
153. Dispense des droits de timbre et d'enregistrement.
154. Cette dispense n'a lieu qu'autant qu'il y a déclaration d'utilité publique.
155. Droit accordé à l'exproprié de requérir la rétrocession.
156. *Quid* des biens expropriés avant la loi du 7 juillet 1833?
157. *Quid* si l'expropriant a fait des améliorations aux parcelles dont la rétrocession est requise?
158. Formes à suivre pour la rétrocession.
159. Le droit de requérir la rétrocession ne s'applique pas aux terrains dont l'acquisition intégrale avait été exigée conformément à l'art. 50.
160. Subrogation des concessionnaires aux droits de l'État.
161. Expropriation exceptionnelle pour les chemins vicinaux. — Élargissement.
162. Ouverture et redressement des chemins vicinaux.
163. Arrêté du préfet qui déclare l'utilité publique et arrêté de cessibilité.
164. Prescription de l'action en indemnité.
165. Droit de préemption accordé aux propriétaires riverains sur les chemins abandonnés.
166. Enregistrement au droit fixe des actes ayant pour objet la construction et l'entretien des chemins vicinaux.
167. Expropriation pour cause de salubrité publique.
168. Décret-loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris.

169. Le recours par la voie contentieuse pourrait-il être fondé sur le motif que l'administration prétend à tort que l'on ne peut pas élever des constructions salubres sur les parcelles restantes?
170. Servitude de nivellement établi par le décret-loi du 26 mars 1852.

151. Les contrats de vente, quittances et autres actes relatifs à l'acquisition des terrains peuvent être passés dans la forme des actes administratifs; la minute restera déposée au secrétariat de la préfecture, expédition en sera transmise à l'administration des domaines (art. 56). Le préfet étant seul chargé de l'administration dans le département (art. 2 de la loi du 28 pluviôse an VIII), c'est à lui qu'appartient la compétence pour dresser les actes en la forme administrative; mais il peut déléguer ses pouvoirs au sous-préfet ou au maire[1]. L'acte ainsi rédigé est authentique et fait foi de sa date à l'égard des tiers; il a même la force exécutoire[2] et sa force probante ne cèderait qu'à l'inscription de faux. Au reste l'emploi de la forme administrative n'est pas obligatoire, et il arrive même souvent que l'administration préfère employer le ministère des notaires, qui par l'effet de l'habitude inspire aux intéressés une confiance particulière.

Au reste, que l'acte soit fait en la forme administrative ou passé devant notaire, le contrat sera toujours un contrat de droit commun, dont l'interpré-

[1] Circul. du ministre des travaux publics du 26 décembre 1840.

[2] Nous avons décidé plus haut (t. V, p. 16, n° 13) que les actes en la forme administrative pouvaient contenir la stipulation d'une hypothèque conventionnelle, mais n'emportaient pas, de plein droit, une hypothèque générale. — MM. Delamarre et de Peyronny (p. 569, n° 687) enseignent, sans discuter la question, que l'acte emporte hypothèque générale (art. 14, tit. II de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790). V. C. cass., arr. du 12 janvier 1835 (aff. *préfet des Basses-Pyrénées*).

tation et l'application appartiendra aux tribunaux ordinaires. Le conseil de préfecture ne serait compétent que pour statuer sur les questions relatives à la forme de l'acte, par exemple dans le cas où il s'agirait de savoir si l'acte a été revêtu de l'approbation de l'autorité supérieure[1].

152. Les notifications et significations qui sont mentionnées dans la loi du 3 mai 1841 sont faites à la diligence du préfet de la situation des biens. Elles peuvent être faites tant par huissier que par tout agent dont les procès-verbaux font foi en justice (art. 57). Les notifications seront faites à la requête du préfet toutes les fois que l'expropriation sera poursuivie pour l'État ou pour le département. On admet qu'il en serait de même (argument tiré de l'art. 9 de la loi du 21 mai 1836) lorsqu'il s'agirait de chemins vicinaux de grande communication. Mais si les travaux ont un caractère purement communal, les notifications et significations seront faites à la requête du maire. Elles peuvent être confiées à des huissiers suivant le droit commun; mais l'art. 57 admet en outre la faculté de les faire faire par des *agents de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice*. Deux conditions sont donc exigées : 1° qu'il s'agisse d'un agent de l'administration[2]; 2° que les procès-verbaux fassent foi en justice. Il

[1] Trib. des conflits, décis. du 15 mars 1850 (aff. *Ayasson de Grandsagne*). — Dufour, n° 45, et Delamarre et de Peyronny, p. 571, n° 690.

[2] Les mots : *agents de l'administration* ne peuvent pas s'entendre des préposés institués pour un service spécial tels que les employés des douanes. Car leurs procès-verbaux ne font foi, ordinairement du moins, que pour les faits qui rentrent dans l'ordre de leur service. MM. Gillon et

n'est pas nécessaire qu'ils aient force probante jusqu'à inscription de faux, mais seulement qu'ils fassent foi, sauf la preuve contraire[1].

153. Les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, quittances, et autres actes faits en vertu de la loi du 3 mai 1841 seront visés pour timbre et enregistrés gratis. Il ne sera perçu aucun droit pour leur transcription au bureau des hypothèques. Les droits perçus antérieurement à l'arrêté de cessibilité seront même restitués lorsque, dans le délai de deux mois à partir de la perception, il sera justifié que les immeubles acquis sont compris dans cet arrêté. La restitution des droits ne pourra s'appliquer qu'à la portion des immeubles qui aura été reconnue nécessaire à l'exécution des travaux (art. 58). La formalité du visa pour timbre est accom-

Stourm, *Code des municipalités*, p. 205, et MM. Delamarre et de Peyronny, p. 574, n° 694. — *Contrà*, Delalleau, n° 979.

[1] Quels sont les agents de l'administration dont les procès-verbaux font foi en justice? Ce sont :

Les gardes champêtres;

Les gardes du génie (L. du 29 mars 1806, art. 2);

Les portiers-consigne des places de guerre (décr. du 16 septembre 1811, art. 15);

Les gardes et agents forestiers (art. 176 et 177 C. for.);

Les conducteurs des ponts et chaussées (décr. du 16 décembre 1811, art. 112);

Les agents-voyers (L. du 31 mai 1836, art. 11);

Les agents de la navigation (L. du 29 floréal an X, art. 2);

Les piqueurs et cantonniers chefs dûment commissionnés et assermentés (L. du 23 mars 1842, art. 2);

Les porteurs de contrainte (arr. du 16 thermidor an VIII, art. 24, et Code pénal, art. 209);

Les gendarmes (instr. crim., art. 72; loi du 3 mai 1844, art. 22);

Les gardes-pêche (L. du 3 mai 1844, art. 22);

Les commissaires de police;

Nous empruntons cette énumération à MM. Delamarre et de Peyronny, p. 574, n° 694.

plie en même temps que celle de l'enregistrement[1] et, par conséquent, après la confection des actes. Elle doit être remplie dans les délais ordinaires de l'enregistrement; car la loi ne contient, sur ce point, aucune dérogation à la loi générale de la matière. Si l'acte a été fait en la forme administrative, le délai pour l'enregistrement sera de vingt jours, tandis qu'il est, pour les actes notariés, de dix ou de quinze jours suivant que le notaire réside ou non dans la commune où réside le receveur (art. 20 de la loi du 22 frimaire an VII). L'exemption comprend les procurations et les actes de notoriété[2], même les actes de renonciation par la femme à son hypothèque légale[3]; mais elle ne doit pas être étendue aux actes faits pour le remploi de l'indemnité provenant de l'expropriation. Alors même que le remploi serait obligatoire, il n'y a pas de motif pour accorder cette faveur; car devant le jury l'exproprié a pu produire, comme chef d'indemnité, l'obligation de faire remploi et les droits de mutation auxquels cet acte donnerait lieu[4]. L'exemption profite tant aux particuliers chargés de payer les droits d'après la loi ordinaire qu'à l'administration ou à ses concessionnaires. Elle doit être

[1] Décision du ministre des finances du 20 mars 1843 et circulaire du ministre des travaux publics des 19 mai et 27 juillet 1843 (*Annales des ponts et chaussées*, 1843, p. 178 et 458).

[2] *Contrà* décision du ministre des finances du 20 janvier 1835. Dans le sens énoncé au texte : Delalleau et Rendu, n° 961. Delamarre et de Peyronny, p. 586, n°s 707 et 708.

[3] *Contrà* décision de la régie du 8 février 1833.

[4] C. cass., arr. du 8 février 1853 et instruction générale de la régie du 12 mars 1849, n° 1832. Mais la Cour de cassation a décidé que l'exemption s'appliquait au remploi des biens dotaux. Art. du 10 décembre 1845 (aff. *Société du Drot*), 8 décembre 1847 (aff. *Terrasson*) et 24 mai 1848 (aff. *Roguer*).

appliquée même à la partie des immeubles que l'expropriant est obligé d'acquérir sur la réquisition des intéressés. Car cet achat forcé étant imposé en vertu de l'art. 50 de la loi de 1841, il rentre dans la catégorie des actes faits en vertu de cette loi et conséquemment dans les termes de l'art. 58.

154. L'exemption n'est exigible qu'autant qu'il y a eu déclaration d'utilité publique, et encore il faut que cette déclaration soit rendue dans les formes prescrites par la loi du 3 mai 1841. Ainsi l'autorisation donnée à une commune par l'autorité supérieure qui est chargée de la tutelle administrative ne suppléerait pas à la déclaration faite régulièrement[1]. Quant aux acquisitions amiables, il résulte des termes de l'art. 58 que l'exemption suppose, en principe, que l'acte est postérieur à l'arrêté de cessibilité; car cette disposition n'ordonne la restitution des droits perçus antérieurement que si les parcelles sont prises par l'arrêté dans les deux ans à partir du payement. En ce cas, la restitution ne serait ordonnée que pour la partie des immeubles affectée aux travaux publics et non sur la totalité du contrat. Car pour la portion qui n'est pas employée aux travaux d'utilité publique, l'acquisition conserve le caractère de traité amiable. Pour les droits de transcription, l'exemption ne s'étend pas

[1] La Cour de cassation a cependant jugé (arr. du 18 juin 1844, aff. *Perlet*) que l'exemption pouvait être réclamée par une ville qui avait acheté des maisons à l'amiable pour l'exécution d'un plan d'alignement. Le motif de l'arrêt était tiré de ce que le plan d'alignement avait été approuvé par le préfet, et que cette approbation impliquait une déclaration d'utilité publique. Mais, en admettant que ce fût une déclaration d'utilité publique, elle n'était pas faite en vertu de la loi du 3 mai 1841, de sorte que la condition exigée par l'art. 58 faisait défaut.

au salaire des conservateurs; l'art. 58 n'a pu avoir en vue que les droits du fisc, et il n'y aurait aucune justice à exiger des conservateurs un travail, considérable à certains moments, sans leur accorder aucune rémunération[1].

155. Si les terrains acquis pour des travaux d'utilité publique ne reçoivent pas cette destination, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit peuvent en demander la remise (art. 60, § 1er). Que faut-il entendre par *ayants droit?* Cette expression a fait naître la question de savoir si l'acquéreur d'une parcelle contiguë à celle qui avait été expropriée peut agir en vertu de l'art. 60 ou bien si ce droit appartient, comme toutes les actions, aux héritiers de celui qui avait été exproprié. Le seul motif à faire valoir en faveur de l'acquéreur tient à ce qu'il est plus intéressé qu'aucun autre à se prévaloir de l'art. 60. Mais de ce qu'il a intérêt, même un intérêt supérieur, à requérir la remise des terrains non employés, il ne résulte pas qu'il ait le droit de l'exiger. Il n'est qu'un successeur à titre particulier et ne succède qu'aux droits formellement conférés par son titre. Si l'exproprié lui avait cédé le droit éventuel à profiter de l'art. 60, le prix aurait été fixé en conséquence; mais si le titre est muet, l'acquéreur n'a pas acquis la faculté résultant de l'art. 60, et il ne serait pas juste de l'en faire profiter, puisque cette faculté n'est point entrée dans les éléments du prix. Les principes du droit seraient égale-

[1] Instruction du ministre des finances du 27 avril 1846 et instruction du 8 mai suivant. C. cass., arr. du 25 février 1846. — *Contrà* MM. Delalleau Rendu, n° 946, et MM. Delamarre et de Peyronny, p. 601, n° 721.

ment blessés par cette solution ; car les actions sont transmises aux héritiers lorsqu'elles n'ont pas été attribuées spécialement à un successeur particulier par un titre ou par une disposition formelle[1]. Si les immeubles expropriés avaient été employés à une autre destination que celle pour laquelle l'expropriation avait été faite, l'art. 60 ne serait pas applicable ; mais il n'est pas nécessaire que l'abandon de l'entreprise soit total et, en cas d'emploi partiel, la rétrocession pourrait être requise pour la portion non employée. En effet, lorsqu'ils reçoivent une autre destination, on ne peut pas dire, comme l'exige l'art. 60, que les *immeubles restent sans emploi*, et les termes de cet article ne permettent de faire aucune distinction entre l'emploi partiel et l'emploi total. Ce qui est abandonné, que ce soit le tout ou la partie, doit être rétrocédé[2].

156. L'art. 60 s'applique aux terrains acquis par les départements et les communes[3], même par les

[1] L'opinion contraire est soutenue par MM. Delamarre et de Peyronny, p. 605, n° 726. Ces auteurs donnent un motif étrange, lorsqu'ils disent : « Le principe de l'inviolabilité de la propriété, auquel l'expropriation porte une atteinte si grave, ne suffit-il pas d'ailleurs pour justifier un privilége qui a pour but de rendre la propriété à elle-même ? » Il nous semble cependant que la propriété a été atteinte dans la personne de l'exproprié et non dans celle de l'acquéreur à titre particulier, auquel ils proposent de faire un cadeau. M. Daffry de la Monnoye a adopté la même doctrine que MM. Delamarre et de Peyronny (n° 5, p. 454).

[2] Les tribunaux sont compétents pour décider si l'héritier ou le successeur à titre particulier ont droit à invoquer l'art. 60. Arr. Cons. d'État du 1er avril 1840 (aff. *Autun*). Mais c'est l'autorité administrative qui seule peut décider si les terrains expropriés sont inutiles à l'exécution des travaux. C. cass., arr. des 29 mars 1842 (aff. *préfet de la Nièvre*) et 28 décembre 1852 (aff. *préfet du Rhône*).

[3] L'art. 60 de la loi de 1841 dit : « *la somme moyennant laquelle les terrains ont été acquis,* » et cette rédaction générale a été adoptée à dessein, sur la proposition de M. Vivien, pour remplacer celle de 1833 qui disait : « *la somme moyennant laquelle l'État était devenu propriétaire.* »

concessionnaires[1], aussi bien qu'aux parcelles expropriées par l'État. Mais on se demande si les terrains expropriés antérieurement à la loi de 1833 sont soumis à rétrocession à défaut d'emploi. Le doute tient à ce que la loi du 8 mars 1810 ne contient aucune disposition relative à ce sujet, et qu'il y aurait rétroactivité si la loi de 1833 et celle de 1841 étaient étendues à des faits consommés avant leur promulgation. Mais cette rétroactivité étant favorable aux propriétaires et leur conférant une simple faculté, on admet dans la pratique que la réquisition tendant à rétrocession s'applique, sans distinction d'époques, à toutes les parcelles expropriées et non employées à des travaux d'utilité publique.

157. Si l'expropriant, pendant le long temps qu'a duré la possession, avait fait des améliorations, il en serait évidemment tenu compte dans la fixation du prix. Il est vrai que d'après l'art. 60, § 2, à défaut d'accord amiable sur le prix, la fixation en est faite par le jury, et que la somme allouée à l'expropriant ne peut pas excéder celle moyennant laquelle *les terrains ont été acquis*. La disposition ajoute même que le jury ne peut, *en aucun cas*, excéder cette limite. Mais ces termes, quelque absolus qu'ils soient, ne doivent pas être appliqués à outrance et jusqu'à l'injustice. L'expropriant avait pu de bonne foi faire des améliorations aux parcelles expropriées avant la loi qui a permis de requérir la rétrocession, et ce serait enrichir l'exproprié ou ses ayants cause sans motif

[1] Cette proposition résulte de l'art. 63.

que de leur rendre les terrains améliorés pour le prix qu'on leur avait donné de terrains en mauvais état.

158. Lorsque les terrains ne doivent pas recevoir la destination pour laquelle ils ont été expropriés, un avis publié dans la forme prescrite par l'art. 6, c'est-à-dire par publication, affiches et insertion dans les journaux, fait connaître les terrains que l'administration est dans le cas de revendre. Dans les trois mois de cette publication, les anciens propriétaires qui veulent réacquérir la propriété desdits terrains sont tenus de le déclarer; et dans le mois de la fixation, soit amiable, soit judiciaire, ils doivent passer le contrat de rachat et payer le prix : le tout à peine de déchéance du privilége que la loi leur accorde (art. 61). L'application de cet article est réglée par une ordonnance du 22 mars 1835 dont voici les dispositions :

Art. 1er. « Les terrains ou portions de terrains acquis pour des travaux d'utilité publique, et qui n'auraient pas reçu ou ne recevraient pas cette destination, seront remis à l'administration des domaines pour être rétrocédés, s'il y a lieu, aux anciens propriétaires ou à leurs ayants droit, conformément aux art. 60 et 61 de la loi du 7 juillet 1833.

« Le contrat de rétrocession sera passé devant le préfet du département ou devant le sous-préfet, en présence et avec le concours d'un préposé de l'administration des domaines et d'un agent du ministère pour le compte duquel l'acquisition des terrains avait été faite.

« Le prix de rétrocession sera versé dans les caisses du domaine. »

Art. 2. « Si les anciens propriétaires ou leur ayants droit encourent la déchéance du privilége qui leur est accordé par les art. 60 et 61 de la loi du 7 juillet 1833, les terrains ou portions de terrains seront aliénés dans la forme tracée pour l'aliénation des biens de l'État, à la diligence de l'administration des domaines. »

159. Il était inutile de dire que les terrains acquis par l'expropriant en vertu de l'acquisition intégrale requise conformément à l'art. 50 ne seraient pas soumis aux art. 60 et 61. Puisque l'expropriant ne les avait pas compris dans l'expropriation, ils n'étaient point destinés à des travaux d'utilité publique, et l'exproprié qui en avait requis l'acquisition serait en contradiction avec lui-même s'il en demandait la rétrocession sous prétexte qu'ils ne sont pas employés. Cette proposition a été, quoique surabondamment selon nous, exprimée dans l'art. 62 de la loi du 3 mai 1841. Mais la rétrocession pourrait être exigée si l'administration renonçait à employer la portion qu'elle avait expropriée spontanément, et en ce cas le propriétaire pourrait exiger qu'on lui rétrocédât même les parcelles dont il avait requis l'expropriation.

160. Les concessionnaires des travaux publics exerceront tous les droits conférés à l'administration, et seront soumis à toutes les obligations qui lui sont imposées *par la présente loi* (art. 63). La subrogation des concessionnaires à l'administration n'est donc pas absolue; elle ne comprend que les droits et les obligations qui résultent de la loi spéciale du 3 mai 1841. Ainsi les concessionnaires ne sont pas, comme l'État,

dispensés de consigner l'amende lorsqu'ils se pourvoient en cassation; car cette exemption résulte de lois autres que la loi d'expropriation. D'un autre côté, le concessionnaire, qui poursuit une spéculation industrielle, ne peut pas employer les fonctionnaires de l'État comme le ferait l'État lui-même. Ainsi le procureur impérial n'est pas tenu de requérir l'expropriation à la requête du concessionnaire; celui-ci agira par le ministère d'un avoué. Les ingénieurs de l'État ne sont pas obligés de prêter leur concours à la compagnie; elle fera lever les plans parcellaires par ses ingénieurs. De même les agents dont les procès-verbaux font foi en justice ne sont pas dans l'obligation de faire les notifications et significations pour le compte du concessionnaire. Celui-ci les fera faire par un huissier de son choix[1].

161. Nous avons vu (*suprà*, t. V, n° 397, p. 458) que les chemins vicinaux ont été, au point de vue de l'expropriation, l'objet de quelques dispositions spéciales. D'après l'art. 15 de la loi du 21 mai 1836, les arrêtés d'élargissement attribuent à la voie publique les portions de terrains non bâtis qui sont pris sur les propriétés riveraines. L'indemnité n'est pas, en ce cas, préalable, et elle est fixée par le juge de paix sur un rapport d'experts. Les experts sont nommés, l'un par le sous-préfet, l'autre par le propriétaire. En cas

[1] La subrogation du concessionnaire cesse à l'époque fixée pour l'exécution des travaux. C'est l'expiration du délai et non la réception des travaux qui fait cesser la subrogation. Autrement il dépendrait des parties, en retardant la réception, de prolonger indéfiniment la dérogation au droit commun. C. cass., arr. du 10 mai 1847 (aff. *chemin de fer d'Orléans*).

de désaccord, le tiers expert est désigné par le juge de paix[1].

162. Quant aux travaux d'ouverture et de redressement, la prise de possession des terrains nécessaires à leur confection ne peut avoir lieu que moyennant une juste et préalable indemnité. Mais les formes de l'expropriation ont été simplifiées par l'art. 16 de la loi du 21 mai 1836. En quoi consistent les différences? 1° L'utilité publique est déclarée par arrêté du préfet, au lieu de l'être par décret; 2° le tribunal d'arrondissement n'est pas obligé de désigner un de ses membres pour magistrat directeur; il peut aussi choisir le juge de paix du canton, ce qui serait impossible dans l'expropriation ordinaire; 3° le magistrat directeur a voix délibérative pour l'expropriation en matière de chemins vicinaux, tandis que d'après la loi de 1841, il doit, même à peine de nullité, s'abstenir de prendre part à la délibération du jury. D'après la loi du 21 mai 1836, c'est le magistrat directeur qui préside le jury, tandis que d'après la loi du 3 mai 1841 le président est choisi par les jurés au commencement de la délibération. 4° Le jury n'est composé que de quatre personnes, au lieu de douze. Le tribunal choisit, en conséquence, sur la liste générale dressée par le conseil général pour l'arrondissement, quatre jurés titulaires

[1] L'art. 17, auquel renvoie l'art. 15, dit que le tiers expert sera nommé par le conseil de préfecture; mais il faut remarquer que, dans le cas de l'art. 17, le conseil de préfecture juge le fond, tandis que dans le cas de l'art. 15, c'est le juge de paix qui est compétent. La loi a évidemment voulu que le tiers expert fût choisi par le juge du fond. MM. Dumay (t. II, n° 527) et Serrigny, *Traité de la compétence*, etc., etc., 1re édit., t. II, n° 721. Mais V. 2e édit., t. III, n° 964, p. 466. Cons. d'Ét., arr. du 26 avril 1844 (aff. *Breton*).

et trois jurés supplémentaires. L'administration et la partie intéressée ont le droit d'exercer chacune une récusation péremptoire, au lieu de deux que permet la loi de 1841, et si la récusation est faite, les titulaires sont remplacés par les jurés supplémentaires.

163. Le préfet qui déclare l'utilité publique détermine également les parcelles à céder; mais l'arrêté de cessibilité doit être distinct de l'arrêté portant déclaration d'utilité publique; car il ne peut être pris qu'après les formalités de l'enquête qui doit le précéder. Cette proposition se rattache à une autre plus générale. Sur tous les points qui n'ont pas été, dans la loi du 21 mai 1836, l'objet d'un règlement spécial, les formalités de la loi générale du 3 mai 1841 doivent être suivies. C'est la conséquence du principe : *Exceptio est strictæ interpretationis*[1].

164. L'action en indemnité des propriétaires pour les terrains qui auront servi à la confection des che-

[1] C'est ce qui fut reconnu à la Chambre des députés sur une interprétade M. Gillon, séance du 4 mars 1841, *Moniteur* du 5 mars, p. 541. — Seront appliquées notamment les formalités et dispositions suivantes :

1° L'enquête qui doit précéder la déclaration d'utilité publique (art. 3 de la loi de 1841);

2° La deuxième enquête qui précède l'arrêté de cessibilité (art. 4 et 12);

3° Les dispositions relatives aux traités amiables (art. 13 et 56);

4° Le jugement d'expropriation. C. cass., arr. des 16 février et 30 mars 1859 (aff. *Cayron* et aff. *Mauriac*);

5° Les moyens, la forme et les délais du recours en cassation (art. 20 et 42);

6° Les offres et leur acceptation (art. 21 et 28);

7° Les règles sur la fixation de l'indemnité, notamment sur la plus-value. C. cass., arr. du 14 décembre 1847 (aff. *Surges*);

8° Le payement de l'indemnité ou sa consignation (art. 53 à 55);

9° Le droit de préemption;

10° La prise de possession en cas d'urgence (art. 65 à 74).

V. Delamarre et de Peyronny, p. 693, n° 811.

mins vicinaux et pour extraction de matériaux, sera prescrite par le laps de deux ans (art. 18 de la loi du 21 mai 1836). Cette disposition suppose que l'administration s'est mise en possession des terrains avant le règlement de l'indemnité ; car il est évident que si le propriétaire avait gardé la possession, aucune prescription ne courrait contre lui. Elle implique aussi que l'indemnité n'a pas été fixée; car si elle était réglée, il n'y aurait plus qu'une action en payement, et l'art. 18 ne dit pas que la prescription de deux ans soit applicable à l'action en payement; il ne parle que de *l'action en indemnité*, ce qui doit s'entendre du règlement. La différence est facile à saisir. Tant que l'indemnité n'est pas réglée, l'administration qui s'est mise en possession sans obstacle peut croire que le propriétaire renonce à toute reclamation et que les avantages qu'il retire des travaux d'utilité publique lui paraissent être une compensation suffisante à la perte de sa propriété. Il est donc naturel qu'une courte prescription ait été appliquée à cette situation. Au contraire, lorsque le propriétaire a fait régler son indemnité, il est impossible de présumer sa renonciation, et c'est pour cela que l'action en payement reste soumise aux règles ordinaires en matière de prescription.

165. En cas de changement de direction ou d'abandon d'un chemin vicinal, en tout ou en partie, les propriétaires riverains de la partie de ce chemin qui cessera de servir de voie de communication, pourront faire leur soumission de s'en rendre acquéreurs et d'en payer la valeur qui sera estimée dans la forme dé-

terminée par l'art. 17 (art. 19 de la loi du 21 mai 1836). La valeur sera donc fixée par le conseil de préfecture après expertise. Le droit de préemption accordé par l'art. 19 de la loi sur les chemins vicinaux ne doit pas être confondu avec celui qui est écrit dans l'art. 60 de la loi sur l'expropriation. L'art. 60 de la loi de 1841 suppose que c'est l'exproprié ou ses ayants droit qui réclament la rétrocession de parcelles qu'on lui avait prises, tandis que l'art. 19 de la loi du 21 mai 1836 accorde aux riverains la préemption du chemin abandonné, alors même qu'ils n'auraient jamais été propriétaires des terrains qui ont servi à faire la chaussée.

166. Les plans, procès-verbaux, certificats, significations, jugements, contrats, marchés, adjudications de travaux, quittances et autres actes qui ont pour objet exclusif la construction, l'entretien et la réparation des chemins vicinaux, seront enregistrés moyennant le droit fixe d'un franc (art. 20 de la loi du 21 mai 1836). Comment se concilie cette exemption avec la dispense plus générale qui est écrite dans la loi du 3 mai 1841, art. 58? La première, ainsi que cela résulte de son texte, est spéciale aux chemins vicinaux et ne s'applique qu'aux rapports de l'administration avec les entrepreneurs chargés de la *construction* et de l'*entretien* de ces chemins; il est étranger aux actes d'expropriation pour l'ouverture et le redressement. C'est une faveur de plus qui est accordée aux communes et que celles-ci peuvent cumuler avec celle qui est écrite dans l'art. 58.

167. La loi du 3 mai 1841 a conféré au propriétaire exproprié pour partie le droit de requérir l'acquisition

intégrale dans certains cas que nous avons distingués en interprétant l'art. 50. Mais elle n'accorde pas à l'administration la faculté réciproque d'exproprier plus qu'elle n'en a rigoureusement besoin pour l'exécution de ses travaux. Quelques atteintes viennent d'être portées à ce principe général par des lois récentes. L'art. 13 de la loi des 13-22 avril 1850 a autorisé les communes, lorsqu'un état d'insalubrité est le résultat de causes extérieures et permanentes ou que les causes ne peuvent être détruites que par des travaux d'ensemble, à exproprier la totalité des propriétés comprises dans le périmètre des travaux. « Les portions de ces propriétés, ajoute l'art. 13, qui, après l'assainissement opéré, resteraient en dehors des alignements arrêtés pour les nouvelles constructions, pourront être revendues aux enchères publiques, sans que, dans ce cas, les anciens propriétaires ou leurs ayants droit puissent demander l'application des art. 60 et 61 de la loi du 3 mai 1841. »

168. Une disposition analogue a été consacrée par le décret-loi sur les rues de Paris, du 26 février 1852, art. 2. « Dans tout projet d'expropriation pour l'élargissement, le redressement ou la formation des rues de Paris, l'administration aura la faculté de comprendre la totalité des immeubles atteints, lorsqu'elle jugera que les parties restantes ne sont pas d'une étendue ou d'une forme qui permette d'y élever des constructions salubres. — Elle pourra pareillement comprendre dans l'expropriation des immeubles en dehors des alignements lorsque leur acquisition sera nécessaire pour la suppression d'anciennes voies jugées

inutiles. — Les parcelles de terrain acquises en dehors des alignements et non susceptibles de recevoir des constructions salubres seront réunies aux propriétés contiguës soit à l'amiable, soit par l'expropriation de ces propriétés, conformément à l'art. 53 de la loi du 16 septembre 1807. — La fixation du prix de ces terrains sera faite suivant les mêmes formes et devant la même juridiction que celle des expropriations ordinaires. — L'art. 58 de la loi du 3 mai 1841 est applicable à tous les actes et contrats relatifs aux terrains acquis pour la voie publique par simple mesure de voirie. »

Quoiqu'il ait été fait spécialement pour la ville de Paris, ce décret-loi peut être appliqué à d'autres villes aux conditions suivantes : 1° que le conseil municipal ait fait une demande d'extension, et 2° que cette demande ait été approuvée par un décret impérial. L'extension, toutes les fois qu'elle aura été ordonnée, emportera l'application du décret du 27 décembre 1858; car ce dernier décret est l'interprétation du premier et, par conséquent, on doit les considérer comme formant avec lui un tout indivisible. Est-il possible d'admettre l'application du décret de 1852 sans le faire suivre de son interprétation et de son complément[1] ?

169. Le décret-loi n'accorde le droit d'expropriation totale que s'il est impossible d'élever des *constructions*

[1] M. Chauveau, *Journal de droit administratif*, année 1859, décide cependant que l'application du décret du 26 mars 1852 n'entraîne pas celle du décret du 27 décembre 1858, parce que ce dernier ne contient pas, comme le premier, une disposition qui autorise cette extension. Mais cette lacune est, à notre avis, comblée par la maxime : *Accessorium sequitur principale.*

salubres sur les parcelles restantes. Pour faire décider cette question, le décret du 27 décembre 1858 ordonne qu'il soit procédé à une enquête à l'effet de provoquer les observations et oppositions des propriétaires intéressés. S'il y a des oppositions, l'art. 2 du décret du 27 décembre 1858 dispose « qu'en ce cas l'expropriation ne peut être autorisée que *par un décret rendu en Conseil d'État.* » Ce décret vide-t-il d'une manière définitive les oppositions, ou bien les propriétaires peuvent-ils se pourvoir par la voie contentieuse contre le décret qui ordonne, à leur égard, l'expropriation intégrale? La question de salubrité n'est pas du nombre de celles qui peuvent être débattues en audience publique, sur plaidoiries; elle appartient à l'ordre de l'administration pure ou même de la police sanitaire. Aussi sa nature nous paraît-elle répugner à la discussion par la voie contentieuse. C'est à tort qu'on a dit que les particuliers n'auraient pas de juges en présence de cette nouvelle facilité accordée à l'administration. C'est toujours le Conseil d'État qui prononcera, et entre les deux doctrines il n'y aura que la différence de la procédure. Mais le décret du 27 décembre 1858, en statuant qu'il serait prononcé par un décret en Conseil d'État, a établi la seule forme qu'il fût possible d'adopter eu égard à la nature de la réclamation. Lorsque la question n'est pas susceptible d'un débat contentieux, les seuls juges qui puissent être appelés à prononcer sont les conseils chargés de préparer l'action par leurs avis[1].

[1] MM. Delamarre et de Peyronny (p. 730, n° 878) décident que le pourvoi contentieux doit être admis, et ils citent, indépendamment d'un article de

170. Le décret-loi du 26 mars 1852 ne s'est pas borné à étendre des servitudes établies par les lois antérieures, il en a créé de nouvelles : « A l'avenir, porte l'art. 3, l'étude de tout plan d'alignement de rue devra nécessairement comprendre le *nivellement :* celui-ci sera soumis à toutes les formalités qui régissent l'alignement. Tout constructeur de maison, avant de se mettre à l'œuvre, devra demander l'alignement et le nivellement de la voie publique au devant de son terrain, et s'y conformer. »

L'exécution de cet article a donné lieu à plusieurs difficultés. Il est arrivé, par exemple, qu'après avoir donné un nivellement à un propriétaire qui s'y est conformé, la ville de Paris n'a fait exécuter les travaux que longtemps après l'achèvement de la construction privée. Aussi le propriétaire s'est-il, dans l'intervalle, trouvé en contre-bas de la voie publique de manière à ne pouvoir pas sortir de sa maison. Des demandes en indemnité pour dommages temporaires ayant été formées sur le fondement de cette exécution tardive des travaux, le Conseil d'État les a repoussées. Le motif du rejet était tiré de ce que l'administration, en délivrant le nivellement, n'avait fait qu'autoriser le propriétaire à construire, mais n'avait contracté aucun engagement d'achever les travaux dans un délai déterminé[1].

Quelquefois aussi le préfet de la Seine n'a pas dé-

M. Chauveau (*Journal de droit administratif* de 1859), un passage de M. Duvergier (*collection des lois,* 1858, p. 521). Mais le passage de ce dernier qu'ils invoquent ne parle pas de *pourvoi contentieux* et ne peut fournir aucun argument.

[1] Cons. d'Ét., arr. des 10 février 1865, 6 décembre 1865 (aff. *Candas*) et 13 juillet 1866 (aff. *Richard*).

livré les nivellements en se fondant sur ce que des projets étaient préparés d'après lesquels le niveau serait modifié. Ces décisions ayant été attaquées par la voie contentieuse, le Conseil d'État a répondu avec raison qu'il n'y avait pas lieu à statuer parce que le propriétaire pouvait, en présence de cette réponse négative, agir à son gré et sous sa responsabilité. C'est ce que plusieurs propriétaires ont fait. Ils ont bâti en suivant le niveau actuel. Non-seulement aucune poursuite n'a pu être dirigée contre eux pour contravention, mais ils ont pu, selon nous, exiger des dommages-intérêts lorsque plus tard les travaux de nivellement ont modifié et gêné les accès de leur construction[1].

[1] Cons. d'Ét., arr. du 18 décembre 1862 (aff. *Bernardet*). La jurisprudence contentieuse du Conseil d'État décide que le préfet ne peut pas refuser de délivrer un alignement et que le refus constituerait un véritable excès de pouvoir. En pareille occurrence, l'excès de pouvoir est déclaré et la partie est renvoyée devant le préfet pour faire régler l'alignement, sauf recours au ministre de l'intérieur si le préfet persistait dans son refus. Cons. d'Ét., arr. des 3 mai 1862 (aff. *Letellier-Delafosse*), 11 janvier 1866 (aff. *Chabanne*). La doctrine de ces arrêts pourrait être appliquée à la servitude de nivellement. Mais les parties ont, en cas de refus, le droit de construire à l'ancien niveau et de réclamer ensuite une indemnité si le nivellement postérieur rend les accès difficiles, de manière à causer un dommage direct et matériel.

CHAPITRE QUARANTE ET UNIEME.

TRAVAUX PUBLICS.

Sommaire.

171. Transition et ordre des matières.
172. Intérêt à distinguer les travaux publics. — Dispositions spéciales qui régissent cette matière.
173. Conditions essentielles aux travaux publics. — Il n'est pas nécessaire qu'ils aient le domaine public pour objet. — La productivité de l'immeuble n'est pas non plus un caractère essentiel.
174. Les travaux communaux peuvent être des travaux publics. — Discussion et applications.
175. Des travaux faits par les hospices.
176. Des travaux faits par les fabriques d'église.
177. Des travaux faits par les associations syndicales. — Distinctions entre les diverses espèces de syndicats.

171. Nous entrons dans un ordre d'études qui correspondent aux contrats et obligations conventionnelles du droit commun. Les entreprises de travaux publics ont lieu en vertu, ou de traités amiables, ou d'adjudications aux enchères; il en est de même des marchés de fournitures. Or le *traité amiable* et l'*adjudication* sont de véritables contrats. Les *pensions* qui viendront ensuite ont leur analogue dans les rentes viagères du droit civil. Les *emprunts* et autres moyens de s'engager peuvent, sous certaines conditions qui tiennent à la minorité des personnes morales, être employés par l'État, les départements et les communes. L'exposé de ces matières commencera par les travaux publics qui forment, pour ainsi dire, le com-

plément du chapitre que nous avons consacré à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

172. Les travaux publics sont régis par des dispositions spéciales tant au fond qu'au point de vue de la compétence. Ainsi, d'après l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, le conseil de préfecture est compétent pour juger la plupart des contestations qui peuvent s'élever en cette matière, conformément aux distinctions que nous étudierons plus tard; et quant au fond, la loi du 16 septembre 1807 et les *clauses et conditions générales* contiennent, en grand nombre, des dérogations au droit commun. Ces particularités donnent beaucoup d'intérêt à la définition des mots *travaux publics;* car, suivant qu'une entreprise rentrera ou non dans cette définition, il en résultera des solutions très-importantes. Aussi tous les jurisconsultes qui ont écrit sur le droit administratif ont-ils cherché à délimiter avec soin le sens de ces expressions; mais nous avons le regret de dire qu'ils n'ont pas pleinement atteint leur but.

173. En principe, il n'y a de travaux publics que ceux qui sont entrepris par l'État, les départements, les communes, quelques établissements publics, tels que les hospices et les fabriques, ou par les concessionnaires subrogés aux droits de ces administrations. On peut citer quelques exceptions, celle par exemple qui concerne les associations syndicales; mais la rareté des exceptions est une nouvelle démonstration de la règle générale. Tous les travaux faits par ces administrations ou pour leur compte ne sont pas des travaux publics; il faut de plus qu'ils soient destinés

à un service d'utilité générale. Ainsi les réparations à une maison domaniale, affermée par l'État comme le ferait un particulier, ne constitueraient pas des travaux publics, et les difficultés, s'il en surgissait, seraient réglées conformément aux art. 1787 à 1799 du Code Napoléon. Mais la construction ou la réparation d'une route seraient des entreprises de travaux publics, parce qu'elles ont pour objet la viabilité qui est un service d'utilité générale. Ce n'est pas à dire cependant, comme l'ont écrit quelques auteurs, que les travaux publics sont entrepris pour le domaine public et que ceux qui auraient pour objet le domaine privé ne rentreraient pas dans la définition. Tous les travaux qui ont pour objet le domaine public sont des travaux publics; mais ils ne sont pas les seuls, et dans le domaine privé de l'État il y a des immeubles en grand nombre qui, par leur destination à des services d'utilité générale, donnent lieu à des entreprises de travaux publics. Ainsi la construction ou la réparation d'un palais, des bâtiments d'un ministère ou d'une autre administration publique ont pour objet des immeubles qui font partie (V. *suprà*, t. V, n° 307, p. 368) du domaine privé; mais c'est à leur destination et non à la propriété que tient le caractère des travaux publics. Il est probable que les jurisconsultes, en définissant les entreprises par leur objet, partaient de cette idée que les édifices destinés à loger les services administratifs faisaient partie du domaine public; mais nous avons démontré plus haut que ces bâtiments formaient une catagorie particulière du domaine privé.

Il ne faut pas s'attacher davantage, pour arriver à

une définition exacte, à la question de savoir si l'immeuble est ou non productif de revenu; il peut se faire qu'un bien donne un revenu, et que cependant il soit affecté à un service d'utilité générale. Ainsi les travaux faits pour un pont avec péage, ou pour un chemin de fer, sont publics quoique l'exploitation du pont et du chemin de fer puisse donner des revenus. Il en serait de même dans la construction d'un établissement d'eaux thermales[1], quoique la ferme d'un semblable établissement puisse produire des sommes considérables. En deux mots : ce n'est ni la domanialité publique ni le revenu qui font les travaux publics; leur caractère tient uniquement à la destination des travaux à un service d'intérêt général.

174. En nommant les communes parmi les personnes morales qui peuvent entreprendre des travaux publics, nous avons supposé résolue une question dont la solution a longtemps été controversée. Les travaux des communes peuvent-ils avoir le caractère de travaux publics? L'affirmative avait prévalu jusqu'en 1815 dans la jurisprudence du Conseil d'État[2]; mais à cette époque, par une réaction semi-politique, le Conseil décida que toutes les questions relatives aux travaux communaux seraient de la compétence des tribunaux ordinaires[3]. En 1823, une distinction fut

[1] Cons. d'Ét., arr. des 22 février 1866 (aff. *Laforque, c. commune de Capvern*) et 8 mars 1866 (aff. *Lafond-Pasquier c. l'État*). V. dans cette dernière affaire les conclusions conf. de M. Aucoc, commissaire du gouvernement (D. P. 63, 3, 63). V. aussi arr. du 22 août 1864 (D. P. 64, 1, 435).

[2] Cons. d'Ét., arr. des 7 février 1809 (aff. *ville de Marseille*), 17 décembre 1809 (aff. *Milin*), 12 mars 1811 (aff. *Vernier*).

[3] Cons. d'Ét., arr. des 6 novembre 1817 (aff. *ville de Gray*), 29 août 1821 (aff. *ville de Poitiers*), 17 avril 1832 (aff. *commune d'Anglès*).

admise entre les travaux communaux dont l'adjudication était faite publiquement, suivant les formes prescrites pour les travaux de l'État ou des départements, et ceux qui étaient exécutés en vertu d'une convention amiable. Aux premiers la jurisprudence reconnut le caractère de travaux publics, et non à ceux de la deuxième catégorie[1]. Enfin le tribunal des conflits[2] décida que les travaux communaux, comme ceux de l'État ou des départements, pouvaient être des travaux publics s'ils avaient pour objet des services généraux, et c'est l'opinion qui a définitivement prévalu dans la pratique[3]. Cette dernière opinion est la seule qui soit fondée; elle s'appuie même sur des textes formels, et notamment sur l'art. 30 de la loi du 16 septembre 1807 qui contient une disposition commune aux « *travaux publics généraux*, *départementaux* « *et communaux.* » La même conclusion est justifiée par l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841 : « Tous les grands « travaux publics..,.. entrepris par l'État, les dépar- « tements, les *communes* et les compagnies particu- « lières, etc., etc.' » La raison tirée des textes n'est pas la seule qui justifie la doctrine admise par la dernière jurisprudence. Que les travaux soient entrepris par l'État ou par les communes, ils ont le même caractère s'ils sont destinés à un service d'utilité générale. Ils ne servent pas seulement aux habitants de la com-

[1] 24 mars 1824 (aff. *ville d'Argentan*), 16 février 1826 (aff. *Meilhou*), 12 avril 1829 (aff. *Bazin*), 2 septembre 1829 (aff. *ville de Dunkerque*) et 16 décembre 1830 (aff. *Souchon*).

[2] Cons. d'Ét., arr. des 19 juin 1850 (aff. *Baudry*), 18 novembre 1850 (aff. *Mazet*), 10 janvier 1851 (aff. *Bergadieu*).

[3] Cons. d'Ét., arr. du 20 décembre 1860 (aff. *Gironnet*).

mune; car les étrangers, les passants retirent de cette organisation un service analogue à ceux qui profitent aux habitants. Si les chemins vicinaux étaient mal percés ou mal entretenus sur un point du territoire, tous les voyageurs en souffriraient, et l'utilité générale serait atteinte aussi souvent que par l'omission des travaux à la charge de l'État ou des départements. — Quant à la distinction proposée entre les travaux adjugés aux enchères et les entreprises fixées de gré à gré, elle n'a aucune raison d'être, parce que la forme ne caractérise pas les travaux. L'adjudication publique ne fait pas qu'au fond le traité ne soit pas un contrat de droit commun et, par conséquent, on doit la considérer comme un fait sans influence sur la nature des travaux. L'opinion intermédiaire écartée, il faut choisir entre les deux doctrines extrêmes, et nous avons dit plus haut les raisons qui doivent faire assimiler (au moins en principe et sauf quelques points de détail dont il sera parlé plus tard) les travaux publics des communes à ceux de l'État ou des départements. En vertu de cette assimilation, on doit entendre par travaux publics communaux non-seulement ceux qui sont exécutés pour l'augmentation ou l'entretien du domaine public, mais aussi tous ceux qui ont pour objet, dans la commune, un service d'utilité générale. Ainsi la jurisprudence a considéré comme travaux publics communaux :

1° Les travaux de construction et de réparation des églises et presbytères[1];

[1] Arr. Cons. d'Ét. des 18 juin 1852 (aff. *Chapot*), 14 août 1852 (aff. *Marsille*), 19 janvier 1854 (aff. *Fœlder*), 19 avril 1859 (aff. *Godu*).

2° Les translations de cimetières, les travaux faits pour leur clôture[1];

3° Le nivellement et le pavage des rues, places et chemins vicinaux[2];

4° La construction des hôtels de ville et celle des halles[3];

5° La construction des ponts[4];

6° La construction des fontaines et des conduites d'eau[5];

7° L'établissement des trottoirs[6];

8° L'établissement d'une promenade publique[7].

9° La construction d'un lavoir public et l'exhaussement des chemins voisins conduisant à ce lavoir[8].

On voit par cette énumération que la loi ne distingue pas entre les travaux ayant pour objet le domaine public et ceux qui sont relatifs au domaine privé; il faut rechercher seulement si l'utilité générale y est intéressée.

175. Les travaux faits pour les hospices ont ou peuvent avoir le caractère de travaux publics par deux raisons: 1° parce que ces établissements sont, en quelque sorte, des démembrements de l'administration communale; 2° parce que cette assimilation ré-

[1] Arr. Cons. d'Ét. du 30 juin 1853 (aff. *Lambert*).

[2] Arr. Cons. d'Ét. des 3 avril 1850 (aff. *Mallez*) et 3 juillet 1850 (aff. *Pairel*).

[3] Arr. Cons. d'Ét. des 18 novembre 1850 (aff. *Mazet*) et 10 janvier 1851 (aff. *Bergadieu*).

[4] Arr. Cons. d'Ét. des 28 novembre 1851 (aff. *Dezains*) et 20 décembre 1860 (aff. *Gironnet*).

[5] Arr. Cons. d'Ét. des 19 novembre 1851 (aff. *Charoy*), 8 mars 1866 (aff. *Paillard*). D. P. 66, V^e partie, col. 174.

[6] Arr. Cons. d'Ét. du 21 décembre 1849 (aff. *André*).

[7] Arr. Cons. d'Ét. du 30 juillet 1857 (aff. *Liger*) et circulaire ministérielle du 26 décembre 1844.

[8] Arr. Cons. d'Ét. du 19 mars 1863 (aff. *Fureau*).

sulte expressément de l'art. 49 de la loi du 23 décembre 1809 : « Tous les travaux qu'un hospice aura « à faire en vertu de la présente loi seront, si fait n'a « déjà été, évalués par devis, adjugés au rabais, et « ensuite faits, reçus et payés comme les travaux pu- « blics nationaux, sous l'inspection gratuite d'un « ingénieur du département et sous la surveillance « du préfet. » D'après l'art. 10 de la loi du 13 août 1851, les délibérations des commissions administratives touchant les projets de travaux pour constructions et grosses réparations excédant 3,000 fr. sont soumises à l'avis du conseil municipal et suivent, quant aux autorisations, les mêmes règles que les délibérations de ce conseil. Malgré cette disposition, les travaux faits pour les hospices doivent être assimilés aux travaux publics nationaux (*de l'État*) en vertu de la loi du 23 décembre 1809, art. 49, qui n'est pas abrogé par la loi de 1851[1].

176. Nous considérons aussi comme des travaux publics ceux qui sont entrepris par une fabrique. Quoiqu'elle ait une personnalité distincte de la commune, la fabrique cependant est chargée de pourvoir au service paroissial qui, dans la plupart des cas, est communal. Mais comme la loi du 23 décembre 1809 ne parle que des hospices et point des fabriques, nous considérerons les travaux publics faits par ces dernières, non comme des travaux publics de l'État, mais comme des travaux communaux[2].

[1] Serrigny, 2e édit. t. II, p. 179, n° 683. Cormenin, t. II, p. 278.

[2] Serrigny, t. II, p. 181. Cons. d'Ét., arr. des 25 novembre 1855 (aff. *Barbe*) et 28 juin 1855 (aff. *commune de Saint-Just-en-Chevalet*).

177. Les travaux exécutés par les associations syndicales ont-ils le caractère de travaux publics? Il faut distinguer entre les diverses espèces d'associations. Les unes peuvent être formées par l'administration, contre le gré des propriétaires. En effet, la loi du 21 juin 1865, art. 26, porte que « les lois des 16 septembre 1807 et 14 floréal an XI continueront à recevoir leur exécution, à défaut de formation d'associations libres, lorsqu'il s'agira de travaux spécifiés aux nos 1er, 2 et 3 de l'art. 1er de la présente loi. » Ce renvoi est relatif aux travaux de défense contre la mer, les fleuves, les torrents et les rivières navigables ou non navigables; aux travaux de curage, approfondissement, redressement et régularisation des canaux et cours d'eau non navigables ni flottables et des canaux de dessèchement ou d'irrigation; aux dessèchements de marais. Il résulte de là que, dans ces trois cas, les propriétaires intéressés peuvent être réunis en syndicat par la coaction administrative, comme ils pouvaient l'être antérieurement à la loi de 1865. La réunion en syndicat n'a pour objet que la répartition de la dépense entre les intéressés. Quant aux travaux, ils sont exécutés sous la direction des ingénieurs de l'État, adjugés dans la forme des travaux de l'État et faits dans un but d'utilité générale. Il est donc impossible de ne pas reconnaître à leur construction le caractère de travaux publics[1].

Les *associations syndicales autorisées* en vertu de la

[1] Cette solution est admise par la jurisprudence. Arr. Cons. d'Ét. des 21 août 1845 (aff. *Reginel de Barrême*) et 1er décembre 1849 (aff. *Digue de Balafray*).

loi du 21 juin 1865 ont aussi un certain caractère de contrainte, puisqu'elles peuvent être imposées par la majorité que détermine l'art. 22, à moins que les propriétaires désignés n'aiment mieux requérir l'expropriation de leurs parcelles (art. 14) dans les cas où cette faculté leur est reconnue. Pour l'exécution des travaux faits par les *associations syndicales autorisées*, l'art. 16 détermine les contestations qui sont de la compétence du conseil de préfecture, et l'art. 18 permet d'appliquer à ces entreprises l'expropriation spéciale des chemins vicinaux, avec cette particularité cependant que la déclaration d'utilité publique doit être prononcée par décret et non par arrêté du préfet. A ces caractères, au dernier trait surtout, il est impossible de ne pas reconnaître la nature des travaux publics; car l'expropriation est le signe de l'utilité publique qui sert à caractériser les travaux. Il en serait autrement si l'association n'était ni forcée, conformément aux lois des 16 septembre 1807 (art. 33 et 34), ni autorisée en vertu de la loi du 21 juin 1865. Les syndicats libres, en effet, se forment, sans l'intervention de l'administration, par le consentement unanime des intéressés. L'acte de société spécifie le but de l'entreprise, règle le mode de l'administration et fixe les pouvoirs des mandataires. Les voies et moyens pour faire face aux dépenses ne sont même pas déterminées par une disposition générale. C'est l'acte de société lui-même qui les fixe et qui en règle le mode de recouvrement. Il est impossible de reconnaître le caractère de travaux publics aux entreprises de ces syndicats, qui viennent de l'initiative

privée et se forment aux conditions qu'arrête la volonté des parties, sans le concours de l'administration.

§ 2. — Autorisation, adjudication et rémunération des travaux publics.

Sommaire.

178. Approbation des travaux publics de l'État, des départements et des communes.
179. En principe, les marchés de travaux publics sont faits par adjudication publique.
180. Exception à cette règle.
181. Formalités de l'adjudication des travaux publics.
182. Suite.
183. Certificat de capacité et cautionnement.
184. Suite.
185. Suite.
186. Suite.
187. Séance de l'adjudication.
188. L'adjudication ne lie l'administration qu'après qu'elle a été approuvée par l'autorité supérieure.
189. Adjudication des travaux des départements et des communes.
190. Nature du contrat d'adjudication.
191. Distinction entre la cession et le sous-traité.
192. Adjudication à forfait, par séries de prix et à l'unité de mesure.
193. Travaux prévus.
194. Travaux imprévus.
195. Payement des travaux imprévus.
196. Résumé.

178. Nous avons dit plus haut que les travaux publics de l'État doivent être approuvés par décret impérial, et que la même formalité est nécessaire pour les travaux publics départementaux ou communaux si, pour leur exécution, il y a lieu à exproprier des propriétés privées. Lorsque les travaux peuvent être exécutés sans expropriation, l'approbation des projets pour les départements et les communes n'exige pas

l'intervention du chef de l'État. L'art. 1er, n° 6, de la loi du 18 juillet 1866 donne aux conseils généraux le pouvoir de statuer définitivement sur les affaires suivantes : « Classement et direction des routes départe-« mentales, lorsque le tracé desdites routes ne se pro-« longe pas sur le territoire d'un autre département ; « projets, plans et devis des travaux à exécuter pour « la construction, l'entretien ou la rectification des « routes départementales, le tout sauf l'exécution des « lois et règlements sur l'expropriation d'utilité pu-« blique ; projets, plans et devis de tous autres travaux « à exécuter sur les fonds départementaux. » Les affaires énumérées sous le § 6 de l'art. 1er sont au nombre de celles auxquelles s'applique le dernier paragraphe de la même disposition : « Les délibérations « prises par les conseils généraux, sur les matières « énoncées aux nos 6, 7, 15 et 16, sont exécutoires si, « dans le délai de deux mois à partir de la clôture de « la session, un décret impérial n'en a pas suspendu « l'exécution. » — En ce qui concerne les travaux communaux, la loi du 24 juillet 1867 donne aux conseils municipaux le pouvoir de régler par une délibération « les projets, plans et devis de grosses répa-« rations et d'entretien, lorsque la dépense totale affé-« rente à ces projets et aux autres projets de la même « nature, adoptés dans le même exercice, ne dépasse « pas le cinquième des revenus ordinaires de la com-« mune, ni dans aucun cas la somme de 50,000 fr. » — Mais c'est un des cas où, s'il y a désaccord entre le maire et le conseil municipal, il doit être statué par le préfet.

179. Les marchés de travaux publics sont faits de gré à gré ou par adjudication publique. En principe ils doivent être arrêtés avec concurrence et aux enchères publiques, et c'est seulement dans quelques cas exceptionnels que sont permises les conventions amiables en cette matière. L'art. 12 de la loi de finances du 31 janvier 1833 avait disposé en ces termes : « Une ordonnance royale réglera les formalités à suivre à l'avenir dans les marchés passés au nom du gouvernement. » C'est en exécution de cette disposition qu'a été rendue l'ordonnance du 4 décembre 1836, dont l'art. 1er pose en règle que tous les marchés passés au nom de l'État seront faits avec concurrence et publicité, sauf les exceptions qui sont énumérées dans l'art. 2. Ces formalités ont évidemment été prescrites uniquement en vue de protéger le trésor public contre les abus, et leur violation entraînerait la nullité du marché pour incapacité d'une partie contractante[1]. Cette incapacité ne peut être que relative et, conformément à l'art. 1125 C. Nap., l'administration seule pourrait s'en prévaloir, et non l'entrepreneur avec lequel aurait été fait indûment un contrat de gré à gré. Il a traité, lui, en pleine connaissance de cause, avec une entière capacité, et il ne peut pas invoquer l'inobservation des formalités qui n'avaient pas été prescrites en sa faveur[2]. Les tiers ne seraient pas

[1] Il y a nullité par la raison que ces formes ont été prescrites par une ordonnance rendue en exécution d'une loi. Elle a donc la même autorité que la loi et n'est pas seulement un règlement intérieur dont l'observation ne regarde pas les tiers. En ce sens : Dufour, t. VII, n° 153; Christophle, *Traité des travaux publics*, t. I, p. 125, n° 151. *Contrà*, Cotelle, t. III, p. 37.

[2] M. Christophle, p. 153, n° 128, t. I, du *Traité des travaux publics*, soutient que la nullité est absolue. « La publicité, dit-il, en sauvegardant

davantage admis à se pourvoir parce qu'ils n'ont aucun droit acquis qui puisse servir de fondement à leur action[1]. Est-ce à dire que la règle écrite dans l'ordonnance du 4 décembre 1836 sera dépourvue de toute sanction, les particuliers étant irrecevables et l'administration étant naturellement disposée à défendre son œuvre quelque irrégulière qu'elle soit? Non; car les ministres sont responsables devant l'empereur, et leur conduite abusive peut être dénoncée par les Chambres à l'occasion du budget.

180. Au nombre des exceptions où l'administration peut traiter de gré à gré, l'art. 2 de l'ordonnance du 4 décembre 1836 place les conventions relatives aux « fournitures, transports et travaux dont la dépense « totale n'excédera pas 10,000 fr. ou, s'il s'agit d'un « marché pour plusieurs années, dont la dépense an- « nuelle n'excédera pas 3,000 fr. » C'est une exception que la pratique pourrait rendre dangereuse, si elle n'était pas faite de bonne foi. Il serait facile, en effet, de diviser les travaux en fractions inférieures aux sommes fixées par le 1° de l'art. 2, et par ce moyen évasif on

les droits du Trésor, en lui donnant, contre une connivence intéressée, la meilleure et la plus sûre des garanties, offre aussi une protection certaine à quiconque présente les conditions stipulées pour l'admission au concours. » Il n'en serait pas moins extraordinaire que la nullité fût prononcée sur la demande même de l'entrepreneur au profit de qui les formes ont été violées; car, en traitant de gré à gré avec lui, l'administration lui a fait une faveur. Il pourrait donc s'en prévaloir pour demander que cette faveur cessât lorsqu'elle devient préjudiciable! M. Dufour, t. VII, n° 154, s'est prononcé, comme nous, pour la nullité relative.

[1] Les tiers n'ont pas de droit acquis parce qu'ils n'ont même point été appelés à l'adjudication, et que n'ayant pas été convoqués ils ne pourraient baser leur demande sur rien. Nous verrons, au contraire, plus bas que lorsqu'il y a eu adjudication ils peuvent, en certains cas, critiquer la régularité des opérations auxquelles ils ont pris part.

ferait aisément ce que les règlements ont voulu empêcher[1].

181. Les formalités à observer pour les marchés de gré à gré sont fort simples. Ces conventions, lorsqu'elles concernent l'État, sont faites par les ministres ou par les fonctionnaires que les ministres délèguent à cet effet. Si elles ont eu lieu devant les fonctionnaires délégués, leur validité est subordonnée à l'approbation par le ministre déléguant, à moins que l'exécution ne soit urgente ou qu'une exception ne soit écrite dans la délégation spéciale ou dans quelque règlement. Les marchés qui concernent des départements ou des communes sont consentis, lorsque l'attribution de gré à gré est permise, par les préfets ou par les maires. Le traité peut être constaté de trois manières : 1° par un engagement souscrit à la suite du cahier des charges ; 2° par une soumission séparée ; 3° par correspondance, suivant l'usage du commerce[2].

182. L'adjudication aux enchères publiques a lieu en suivant les dispositions de l'ordonnance du 4 décembre 1836. L'administration doit publier l'avis des enchères un mois au moins à l'avance, par affiches et tous autres moyens de publicité. Le délai ne pourrait être abrégé qu'autant qu'il y aurait urgence[3]. Pen-

[1] M. Christophle va jusqu'à signaler des abus qui se seraient effectivement produits. T. I, p. 132, n° 156.

[2] *Id. ibid.*, p. 135, n° 158.

[3] Les affiches font connaître : 1° le lieu où l'on peut prendre connaissance du cahier des charges ; 2° les autorités chargées de procéder à l'adjudication ; 3° les lieu, jour et heure fixés pour l'adjudication (art. 6 de l'ord. du 4 déc. 1836). Si le chiffre de l'adjudication est très-important, les exemplaires des affiches sont envoyés par le préfet au ministre des travaux publics et insérés au *Moniteur*.

dant ce délai les entrepreneurs qui se proposent de soumissionner peuvent prendre connaissance des pièces qui sont mises à leur disposition au secrétariat de la préfecture ou dans tout autre lieu. A l'aide de ces pièces, ils peuvent faire leurs calculs et asseoir leurs soumissions.

183. Les concurrents doivent accompagner leur engagement des pièces suivantes : 1° un certificat de capacité délivré au soumissionnaire soit par un ingénieur, soit par un architecte depuis moins de trois ans[1]; 2° une promesse valable de cautionnement. Par exception, le certificat de capacité n'est pas nécessaire pour les fournisseurs de matériaux des routes ni pour les entrepreneurs de travaux de terrassements dont l'estimation ne dépasse pas 20,000 fr.[2]. Le certificat de capacité est abandonné à l'appréciation de l'administration. C'est une matière qui appartient à l'ordre du pouvoir discrétionnaire et, par conséquent, aucun recours contentieux ne pourrait être formé dans le cas où, même arbitrairement, ces certificats seraient refusés ou rejetés. Les particuliers ne sont cependant pas destitués de toute garantie; car les ingénieurs s'exposeraient à être blâmés s'ils cédaient au caprice ou à la haine. Quant aux hommes de l'art sans position officielle, il est impossible d'exiger d'eux un certificat de capacité; car les concurrents n'ont aucun droit à leur égard, pas même celui d'obtenir justice.

184. Le cautionnement est mobilier ou immobilier, suivant les stipulations du cahier des charges

[1] Art. 3 du nouveau cahier des charges du 16 novembre 1866.
[2] Même article *in fine*.

(ord. du 10 mai 1829, art. 20). Les valeurs mobilières ne peuvent être que des effets publics ayant cours sur la place. Si ce sont des rentes sur l'État, comme elles sont insaisissables, un transfert de forme en est fait par un agent de change, afin que si le cautionnement doit être réalisé, l'État, le département ou la commune puissent vendre les titres et couvrir le reliquat du compte de l'entrepreneur. Pour les valeurs saisissables, cette formalité du transfert n'est pas nécessaire, et il suffit que le montant des titres calculés au pair soit égal au chiffre du cautionnement. Si le cautionnement est fait en espèces, il est versé à la caisse des dépôts et consignations qui en sert l'intérêt à 3 p. 100. Quant aux effets publics, les arrérages en sont touchés soit par les entrepreneurs eux-mêmes, soit par l'administration qui entre en compte avec eux pour le payement des intérêts. C'est plutôt un droit de gage qu'un cautionnement, et l'État, le département ou la commune ont sur les valeurs déposées les droits prévus par les art. 2073 et 2077 C. Nap.

185. Le cautionnement immobilier consiste en un droit d'hypothèque sur les immeubles dont la valeur s'apprécie déduction faite des charges qui les grèvent. Cette affectation résulte soit d'un acte notarié, soit d'un acte passé entre le préfet et le soumissionnaire ; car, d'après l'art. 14 du tit. II de la loi des 28 octobre-5 novembre 1790, les actes administratifs ont la même vertu que les actes notariés en ce qui concerne la constitution des hypothèques[1]. Si le cahier

[1] Suivant la solution que nous avons adoptée plus haut, les actes administratifs n'emportent pas de plein droit hypothèque générale sur tous les

des charges spécial de l'entreprise ne s'explique pas sur la nature des valeurs à fournir pour le cautionnement, « il est fait soit en numéraire, soit en rentes sur l'État et fixé au trentième de la valeur des travaux » (art. 4, cl. et cond. génér. du 16 novembre 1866).

186. Mobilier ou immobilier, le cautionnement est affecté à la garantie des obligations contractées par l'entrepreneur, et cette affectation dure jusqu'à la réception définitive des travaux. Après cette époque, le cautionnement mobilier est restitué en suivant les formalités prescrites par l'ordonnance du 3 juillet 1816 [1], et la radiation de l'inscription peut être re-

immeubles du soumissionnaire, mais peuvent servir à constituer une hypothèque conventionnelle sur les immeubles spécialement affectés au cautionnement. Interprétée suivant son esprit, cette loi a seulement voulu dire que l'acte administratif pourrait produire les mêmes effets que l'acte notarié. M. Christophle, t. I, p. 162, nos 202 et 203, enseigne que cette hypothèque est générale et non spéciale, mais que, 1° elle n'est point dispensée d'inscription comme le sont les hypothèques légales; 2° elle ne grève pas les biens acquis postérieurement à l'adjudication. Cette deuxième proposition est tirée des mots qu'emploie l'art. « *immeubles appartenant,* » ce qui, d'après cet écrivain, est exclusif des immeubles acquis postérieurement. C'est de l'interprétation strictement littérale! Ainsi compris, l'art. 14 précité ne rentrerait dans aucun système, ni dans celui qui était en vigueur en 1790 ni dans celui qui l'a remplacé en 1804. C'est de l'incohérence mise sans motif à la charge du législateur. M. Christophle recule aussi plus bas (n° 207, p. 165) devant l'application de cet article aux immeubles qui appartiennent aux cautions, nonobstant le texte de la loi du 4 mars 1793 qui dit : « La nation aura « hypothèque sur les immeubles appartenant aux fournisseurs ou *à leurs « cautions.* » La restriction admise par M. Christophle sur ce point est arbitraire, du moment qu'il reconnaît l'autorité de ce texte. Ces difficultés et contradictions disparaissent avec l'interprétation que nous avons donnée de l'art. 14 de la loi de 1790.

[1] D'après cette ordonnance, la demande en restitution doit être accompagnée des pièces suivantes: 1° du récépissé du cautionnement remis à l'adjudicataire; 2° du certificat de non-opposition délivré par le bureau des oppositions, si le versement a été fait à Paris ou, dans les départements, du certificat de non-opposition délivré par le greffier du tribunal dans le ressort duquel les travaux ont été exécutés; 3° de l'autorisation de rembourser donnée par le préfet au dépositaire. La restitution du cautionnement peut

quise si le cautionnement a été fourni en immeubles. Il est vrai que, même après la réception des travaux, le soumissionnaire est soumis à la garantie décennale (art. 1792 C. Nap.). Mais cette obligation éventuelle n'est pas garantie par le cautionnement. Ce dernier est exigé pour garantir l'exécution des travaux et non les vices de construction. La réception définitive des travaux ne fera pas obstacle à l'action fondée sur l'art. 1792 C. Nap.; mais ce sera un recours purement personnel sans aucune sûreté réelle, conformément aux règles du droit commun.

187. Au jour fixé pour l'adjudication, le préfet en séance publique, le conseil de préfecture assemblé et en présence de l'ingénieur en chef, reçoit tous les paquets cachetés et rangés sous des numéros d'ordre. Après la rupture du premier cachet sous lequel se trouvent les pièces qui doivent accompagner la soumission, il est dressé un état de ces pièces. Les soumissionnaires se retirent, et la séance devient secrète parce que le moment est venu de prononcer sur l'admission des concurrents. La liste est arrêtée par le préfet qui doit, avant de prononcer, prendre l'avis du conseil de préfecture. Au reste, le conseil de préfecture n'émet qu'un avis et la décision appartient au préfet qui peut s'écarter de l'opinon des conseillers. La liste dressée, la séance redevient publique, et il est procédé à la rupture du deuxième cachet qui contient la soumission. Celui des concurrents admis sur la liste qui offre les meilleures conditions, c'est-à-dire le rabais le plus

être autorisée par le ministre avant la fin des travaux (art. 4 *in fine* du nouveau cahier des charges du 16 novembre 1866).

fort, est déclaré adjudicataire (art. 11, 12 et 13 de l'ord. du 10 mai 1829). Si plusieurs soumissionnaires offrent exactement le même rabais, lorsque ce prix est le plus bas, il est procédé, séance tenante, à une réadjudication soit sur de nouvelles soumissions, soit à extinction de feux entre les soumissionnaires seulement (art. 8 de l'ord. du 4 décembre 1836).

Le préfet ne procède pas toujours par lui-même à l'adjudication. S'il s'agit de travaux de réparation et d'entretien ou de travaux neufs dont le chiffre ne dépasse pas 15,000 fr., il peut déléguer pour procéder à l'adjudication le sous-préfet qui doit remplir les formalités dont nous venons d'exposer le résumé. Le sous-préfet délégué est assisté du maire du chef-lieu de la sous-préfecture, de deux membres du conseil d'arrondissement et d'un ingénieur ordinaire (art. 10 de l'ord. du 10 mai 1829). En règle générale, l'adjudication une fois prononcée, la surenchère n'est pas admise. Cependant l'administration pourrait insérer dans le cahier des charges une clause par laquelle il lui serait permis de recevoir, pendant un certain délai, un nouveau rabais sur le prix de la première adjudication. Le délai ne peut pas dépasser trente jours. Si de nouvelles offres sont faites, on procède à une autre adjudication entre les premiers soumissionnaires et l'auteur du nouveau rabais. Le résultat de l'adjudication est consigné sur un procès-verbal qui relate toutes les circonstances de l'opération (art. 9 de l'ord. du 10 mai 1829)[1].

188. Par l'adjudication le soumissionnaire est lié,

[1] « L'entrepreneur déclaré adjudicataire doit verser, dit l'art. 7 du nouv. cah., à la caisse du trésorier payeur général le montant des frais du marché.

mais l'administration n'est définitivement obligée que par l'approbation de l'autorité supérieure. Cette homologation devait, en vertu de l'ordonnance de 1836, être donnée par le ministre compétent; mais cette règle a été modifiée par le décret de décentralisation du 13 avril 1861. D'après l'art. 2, n° 1, de ce décret, les préfets sont chargés de « l'approbation des adjudications autorisées par le ministre pour travaux imputables sur les fonds du trésor ou des départements, dans tous les cas où les soumissions ne renferment aucune clause extra-conditionnelle, et où il n'aurait été présenté aucune réclamation ou protestation. » — Qu'elle émane du préfet ou du ministre, l'approbation est discrétionnaire, et conséquemment aucun recours contentieux n'est admis contre le refus — même arbitraire — d'approuver l'adjudication [1]. De ce que l'administration n'est liée que par l'approbation, il faut conclure aussi que le soumissionnaire, en cas de refus, ne serait pas fondé à demander des dommages-intérêts, sous prétexte que, l'administration ayant fait des offres, il y a inexécution d'une obligation de faire (art. 1142). Ces offres étaient conditionnelles et le refus d'approuver fait défaillir la condition sous laquelle l'engagement avait été conctracté [2]. Mais les soumis-

Ces frais, dont l'état est arrêté par le préfet, ne peuvent être autres que ceux d'affiches et de publication, ceux de timbre et d'expédition du devis, du détail estimatif et du procès-verbal d'adjudication, et le droit d'enregistrement de 1 fr. »

[1] Arr. Cons. d'Ét. des 21 mai 1840 (aff. *Gouffier*) et 17 janvier 1849 (aff. *Cosse*).

[2] M. Dufour (t. V, n° 637) accorde l'action en dommages-intérêts; mais cette opinion a été avec raison combattue par M. Christophle, t. I, p. 141, n° 169.

sionnaires évincés pourraient se pourvoir dans le cas où l'adjudication n'aurait pas été accompagnée des formalités prescrites pour sa régularité; ils le pourraient aussi faute par l'adjudicataire de remplir les conditions exigées pour l'admission au concours. Ainsi les concurrents auraient le droit, si l'adjudicataire n'avait pas de cautionnement, de faire déclarer nulles les opérations. Ce recours est ouvert non-seulement au concurrent qui a le plus approché de la soumission admise, mais à tous les soumissionnaires sans distinction. En effet, il pourrait se faire que la soumission qui vient immédiatement la seconde dans l'ordre des rabais fût elle-même irrégulière, et que son auteur ne voulût pas se prévaloir d'une irrégularité qui pourrait être retournée contre lui[1]. Au reste, l'action en nullité n'a pas pour effet d'attribuer l'entreprise à un adjudicataire nouveau; elle conduit à l'annulation de ce qui a été fait et à de nouvelles opérations. Il importe donc fort peu que le demandeur en nullité soit ou non le soumissionnaire le plus rapproché[2].

189. L'ordonnance du 4 décembre 1836 est applicable aux travaux des départements. Seulement l'approbation de l'adjudication est donnée par le préfet, au lieu de l'être par le ministre (décr. de décentralisation du 25 mars 1852, tabl. A, n° 10), sauf pour les travaux qui concernent les prisons départementales et les asiles d'aliénés, quand ils engagent la question du

[1] M. Delalleau a soutenu l'opinion contraire à celle que nous avons adoptée au texte (*Revue de législation*, 1835, t. I, p. 365).

[2] La juridiction contentieuse ne peut pas, en prononçant la nullité, nommer un nouvel adjudicataire; car l'adjudication est subordonnée à l'approbation de l'autorité administrative.

régime intérieur de ces établissements. Quant aux travaux communaux, une ordonnance du 14 novembre 1837 leur a fait l'application de la plupart des dispositions de l'ordonnance du 4 décembre 1836; elle a notamment étendu aux communes le principe général de l'adjudication publique. Les marchés de gré à gré sont approuvés par le préfet (décr. de décentral. du 13 avril 1861, tabl. A, n° 55). Les adjudications de travaux publics communaux ne sont également définitives qu'en vertu de l'approbation du préfet. Nous verrons plus loin que l'assimilation s'arrête là, et que *l'exécution* des travaux publics communaux n'est pas, comme la *forme de l'adjudication*, régie par les mêmes dispositions que l'exécution des travaux de l'État et des départements[1].

190. A présent que nous connaissons la forme de l'adjudication des travaux publics, il faut rechercher quelle est la nature de ce contrat. Il est défini par l'art. 1710 C. Nap., relatif au louage d'ouvrage. Or le louage d'ouvrage est « un contrat par lequel l'une des parties s'engage à faire quelque chose pour l'autre, moyennant un prix convenu entre elles. » Si l'entrepreneur s'oblige à fournir les matériaux en même temps que son travail, les fournitures sont considérées comme l'accessoire, et le travail est toujours la partie principale. Le contrat continue donc à être un louage d'industrie (art. 1787 C. Nap.). Cependant le contrat

[1] Cons. d'Ét., arr. du 17 février 1859 (aff. *ville de Bayonne*) et 7 avril 1859 (aff. *ville de Périgueux*). — L'art. 412 du Code pénal, qui punit l'entrave à la liberté des enchères, est, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, applicable à la matière des travaux publics. C. cass., arr. du 23 novembre 1849.

se trouve mélangé de vente, et de ce caractère mixte résultent quelques conséquences relativement à la fourniture des matériaux (art. 1788 et 1789). Même en ce cas, c'est un louage d'industrie, et il établit entre les contractants un rapport d'obligations purement personnel, basé sur la considération de la capacité de l'entrepreneur. Aussi l'adjudicataire ne peut-il pas se substituer un cessionnaire sans l'agrément du maître de l'affaire. Ces principes sont applicables à la matière des travaux publics[1]. Mais la cession pourrait être approuvée par l'administration, et cette approbation en ferait disparaître le vice. Il est évident d'après cette proposition que la nullité est relative, et que le cessionnaire ne pourrait pas invoquer une nullité qui n'a été établie que dans l'intérêt général. En effet, le vice dont est entachée cette espèce de cession peut être effacé par l'adhésion de l'autorité compétente. Seulement, comme il ne serait pas juste de laisser indéfiniment le cessionnaire dans l'incertitude, celui-ci aurait le droit de mettre l'administration en demeure de se prononcer soit pour, soit contre l'acceptation de la cession[2].

191. Il ne faut pas confondre *les cessions* avec les *sous-traités;* car si les premières sont interdites, il en est autrement des seconds que la pratique reconnaît avec raison; car ils sont en conformité avec les principes. La cession aurait pour conséquence de substituer une personne à une autre, ce qui serait contraire à la confiance qui est la base du contrat

[1] Cahier des clauses et conditions générales des ponts et chaussées (art. 4) et cahier des palais impériaux (art. 16). Alors même que cette clause n'aurait pas été imprimée, la solution serait justifiée par le droit commun.

[2] C. de Lyon, arr. du 10 août 1859 (aff. *Brun*). D. P. 59, 2, 102.

d'adjudication. Le sous-traité n'a d'effet qu'entre l'adjudicataire et le sous-traitant, et n'empêche pas que le premier ne soit lié envers l'administration. Si le sous-traitant n'exécute pas les engagements, l'administration peut exercer contre l'entrepreneur tous les droits qu'ouvre l'inexécution du marché, sauf l'action récursoire de l'adjudicataire contre le sous-entrepreneur[1].

192. Le prix n'est pas toujours fixé de la même manière dans les adjudications de travaux publics. On distingue : 1° le *prix à forfait;* 2° le *prix à l'unité de mesure;* 3° les *séries de prix.*

Si le prix est fixé à forfait, l'entrepreneur reçoit une somme invariable pour exécuter le travail tel qu'il est fixé par le devis. Le prix est si bien déterminé qu'à la fin des travaux il n'y a pas lieu à faire le métré des ouvrages; car la mesure a été d'avance prise en bloc, et le payement n'a pas été subordonné à la condition du mesurage. Que la valeur des matériaux augmente ou diminue, le prix est invariablement fixé, et l'administration n'en peut pas plus demander la réduction que l'entrepreneur n'est fondé à en réclamer l'élévation. D'un autre côté, le devis est obligatoire, pour le maître comme pour l'entrepreneur, et aucun changement n'y peut être fait soit en plus, soit en moins. L'administration ne trouve dans le marché à forfait que très-peu de latitude. Aussi ne peut-elle

[1] L'art. 9 du nouveau cahier des charges, du 16 novembre 1866, exige même pour les sous-traités l'approbation de l'administration. « Si le sous-traité, dit le 2° paragraphe, est passé sans autorisation, l'administration peut, suivant le cas, soit prononcer la résiliation pure et simple de l'entreprise, soit procéder à une nouvelle adjudication à la folle enchère de l'entrepreneur. »

employer que dans un fort petit nombre de cas cette manière de fixer le prix.

Il en est autrement des *séries de prix*. On détermine à l'avance, pour chaque espèce de travaux, le prix à tant par mètre carré, ou mètre cube, ou mètre courant, sans fixer la quantité des ouvrages à faire. Le prix est convenu, et l'entrepreneur reçoit les ordres de service suivant la disponibilité des crédits. L'adjudicataire pourrait fixer un *maximum* pour les travaux qu'il se charge de faire; car il est naturel que les engagements soient proportionnés à ses moyens d'action. On mesure après l'exécution les ouvrages faits, et l'on y applique les prix convenus suivant la série à laquelle ils appartiennent. Dans cette combinaison, on le voit, l'administration a une grande liberté, et aussi l'entrepreneur se trouve dans une grande incertitude parce qu'on peut lui demander peu ou beaucoup. Mais ordinairement on n'emploie cette fixation du prix que pour des besoins connus et dont la quantité n'est pas variable à volonté. C'est le procédé qui est suivi pour l'entretien des routes, c'est-à-dire pour une dépense qui ne comporte pas de grandes différences, et dont le caractère est, pour ainsi dire, obligatoire[1].

Le *prix à l'unité de mesure* est un terme moyen entre les deux combinaisons précédentes. La masse

[1] L'entrepreneur ne peut pas perdre sur la quantité; mais il pourrait, à raison des prix, avoir à supporter des pertes considérables. Un entrepreneur de transports avait demandé une augmentation de prix par la raison que les matériaux extraits avaient donné un foisonnement extraordinaire et que les prix qui, suivant le devis, devaient être calculés d'après les déblais, ne donnaient qu'une rémunération insuffisante. Mais cette demande a été rejetée par le Conseil d'État comme contraire aux stipulations du devis. Arr. du 24 mars 1853 (aff *Dufour*).

des travaux est déterminée par le marché; mais il est convenu que les ouvrages seront payés à tant par mesure, suivant un métrage qui aura lieu en fin d'exécution. L'administration peut, pendant le cours des travaux, demander quelques changements et augmentations, ce qui entraînera une élévation correspondante du prix. Ainsi, pour les ponts et chaussées, l'augmentation peut être portée jusqu'au sixième en sus (art. 40 des anc. clauses et conditions générales et 30 des nouvelles). En général cependant il est recommandé, par les circulaires ministérielles, aux ingénieurs et architectes de déterminer à l'avance, aussi exactement que possible, la somme des travaux, de manière à n'y pas apporter de changement pendant leur exécution[1].

193. Le prix de l'entreprise est déterminé par le

[1] Le prix est déterminé d'après l'évaluation des travaux par les ingénieurs, en déduisant le rabais du soumissionnaire. Il est énoncé dans le procès-verbal d'adjudication. Mais l'adjudication est précédée de la rédaction de plusieurs pièces qui ne sont pas sans importance dans les contestations sur les prix en cette matière. Ces pièces sont : 1° l'avant-métré; 2° les sous-détails; 3° le détail estimatif; 4° le devis général de l'entreprise; 5° les plans et profils. Le plus important est le *devis général* ou *devis-cahier des charges;* car c'est le texte d'après lequel sont jugées presque toutes les contestations en cette matière. Il fait autorité alors même que les énonciations sont en désaccord avec les autres pièces. Arr. Cons. d'Ét. du 24 mars 1849 (aff. *Dard*). Cependant le devis ne prévaudrait pas contre le procès-verbal d'adjudication; car le procès-verbal est la forme définitive du contrat, et les énonciations du devis peuvent y être modifiées. Il faut seulement que la modification ait été faite avec intention. Le *détail estimatif* est simplement un compte que l'auteur du projet se rend à lui-même du résultat de l'entreprise, et ses énonciations ne sont pas opposables aux entrepreneurs, si elles n'ont pas été reproduites dans le devis-cahier des charges. Arr. Cons. d'Ét. du 24 avril 1856 (aff. *Vanni*) et du 30 juin 1859 (aff. *Bernard*). Il en est de même des *sous-détails*. Arr. Cons. d'Ét. du 8 décembre 1853 (aff. *Barras*), à moins que le devis et le cahier des charges ne s'y réfèrent expressément. Arr. Cons. d'État du 22 février 1851 (aff. *Andrieux*).

L'*avant-métré* contient trois sections :

1re, Remblais, déblais et mouvement des terres;

2e, Caniveaux et cassis;

3e, Ouvrages d'art. L'avant-métré n'est aussi qu'un document pour l'ad-

procès-verbal de l'adjudication et par le devis-cahier des charges, soit directement, soit indirectement par le renvoi à d'autres pièces : « Au moyen des prix consentis et approuvés, l'entrepreneur fera l'achat, la fourniture, le transport à pied d'œuvre, la façon, la pose et l'emploi de tous les matériaux. — Il soldera les salaires et peines d'ouvriers, les commis et autres agents dont il pourra avoir besoin pour amener la bonne et solide exécution des ouvrages. — L'entrepreneur ne pourra jamais, sous prétexte d'omission dans la composition des prix du sous-détail, retenir sur les prix par lui consentis, attendu qu'il a dû s'en rendre un compte exact et qu'il est censé avoir refait et vérifié tous les calculs d'appréciation. — Mais il *pourra réclamer*, s'il y a lieu, *contre les erreurs du métré* ou *de dimensions d'ouvrages*[1]. »

194. Cet article ne concerne que les travaux prévus qui auraient été, dans le devis ou le sous-détail, l'objet d'une énonciation erronée; il ne s'applique pas aux travaux imprévus qui sont ordonnés en cours

ministration qui cherche à se rendre compte; il n'est obligatoire que si les parties s'y sont référées dans le devis ou le procès-verbal d'adjudication.

[1] Anc cl. et condit. générales des ponts et chaussées, art. 11, § 3; 17 et 18 des nouvelles. — Ministère de la maison de l'Empereur, art. 43, § 2, et génie militaire, art. 49. — Le conseil de préfecture doit appliquer le devis aux ouvrages, alors même qu'il serait évident qu'il y a insuffisance des prix. Les augmentations ne peuvent être accordées que par l'administration active, et le conseil de préfecture serait incompétent pour les allouer. Arr. Cons. d'Ét. des 14 juin 1855 (aff. *Dixmier*) et 9 février 1860 (aff. *Dupin*). L'administration ne pourrait pas davantage, et à plus forte raison, demander une réduction pour erreur dans l'évaluation des ouvrages. Arr. Cons. d'Ét. des 6 juin 1844 (aff. *Lesellier*) et 16 novembre 1854 (aff. *Appay*). La jurisprudence, — d'ailleurs conforme au texte, — décide qu'il en serait de même si la réclamation était fondée sur une *erreur matérielle*. L'erreur matérielle n'est une base de réclamation que si elle s'applique aux erreurs de métré ou de dimension. *Contrà*, Delvincourt, *Liv. des entrepreneurs*, p. 154.

d'exécution, notamment dans les entreprises à l'unité de mesure. Ces derniers sont régis par l'art. 29 des nouvelles cl. et condit. générales — correspondant à l'art. 22 de l'ancien cahier, — aux termes duquel le règlement du prix se fait par assimilation avec les travaux prévus ou, si l'assimilation est impossible, sur les prix courants du pays. « Les nouveaux prix, après avoir été débattus par les ingénieurs avec l'entrepreneur, sont soumis à l'approbation de l'administration. Si l'entrepreneur n'accepte pas la décision de l'administration, il est statué par le conseil de préfecture. » A raison de l'intérêt qu'offre cette distinction, les entrepreneurs s'efforcent de démontrer que les travaux contestés appartiennent à la catégorie des ouvrages imprévus, tandis que l'administration cherche à établir que les ouvrages avaient été prévus mais faussement désignés dans le devis. La distinction est souvent fort délicate et elle doit être faite suivant les circonstances de chaque espèce. C'est une question de fait plutôt qu'une question de droit. Mais les applications qui en ont été faites par la jurisprudence du Conseil d'État permettent de fixer la portée de l'art. 29. Il y a travaux imprévus dans les cas suivants :

1° Si l'entrepreneur de déblais trouve des terrains d'une extraction particulièrement difficile, qui n'avaient pas été révélés par le sondage[1], soit que le sondage eût été insuffisant, soit qu'il fût impuissant à faire connaître l'existence de ces couches[2].

[1] Cons. d'Ét., arr. du 8 février 1855 (aff. *Anssart-Manem*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 10 mars 1859 (aff. *Bonnefons*) et arr. du 23 janvier 1862 (aff. *Oliva*). D. P. 63, 3, 39.

2° Lorsque le canal par lequel, suivant le devis, devait se faire le transport des matériaux, étant fermé, il faut pour les amener à pied d'œuvre employer une voie plus coûteuse[1]. — Il en serait de même si l'entrepreneur devait employer un lieu et un mode de débarquement autres que ceux prévus au devis[2].

3° Lorsque les prix des déblais ont été calculés d'après le travail de machines d'une puissance déterminée, si cette puissance est diminuée en cours d'exécution par ordre des ingénieurs[3].

4° Si, en cours d'exécution, l'entrepreneur a reçu l'ordre de s'approvisionner à des carrières plus éloignées que celles portées au devis[4].

Lorsque l'assimilation est *absolument* impossible, si les prix fixés par l'administration ne sont pas acceptés par l'entrepreneur, il est statué par le conseil de préfecture sur estimation contradictoire. La somme ainsi fixée est exigible en entier, et n'est point soumise à la réduction du rabais[5].

[1] Cons. d'Ét., arr. du 16 juillet 1846 (aff. *Bidou*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 30 juillet 1846 (aff. *Troye*).

[3] Cons. d'Ét., arr. du 18 août 1857 (aff. *Bucquoy*).

[4] Cons. d'Ét., arr. des 18 août 1856 (aff. *Billamboz*), 20 mai 1859 (aff. *Bonnfeons*), 14 février 1861 (aff. *Gryvindelger*).

[5] Cons. d'Ét., arr. des 19 juillet 1855 (aff. *Chanudet*), 10 septembre 1855 (aff. *Troye*) et 9 février 1860 (aff. *Dupin*). — Parmi les *travaux imprévus* se trouvent souvent des travaux d'épuisement qu'il était impossible de prévoir au moment de la rédaction du devis (art. 23, anc. cl. et cond. génér.). Ces dépenses sont constatées par attachement et sur des contrôles tenus sous la surveillance de l'ingénieur. D'après quelques arrêts du Conseil d'État, notamment arr. du 30 juillet 1857 (aff. *Bourdon*), ces formalités seraient de rigueur et à peine de nullité. V. *contrà* Chatignier *Commentaires des clauses et conditions générales*, sur l'art. 23).

195. D'après l'art. 17 du nouveau cahier des cl. et cond. génér. (ancien 24), s'il y a lieu de faire des épuisements, ouvrages par attachement, indemnités et autres travaux imputables sur le fonds à valoir, l'entrepreneur doit, s'il en est requis, fournir les outils et machines nécessaires pour l'exécution de ces travaux. — Le loyer et l'entretien de ce matériel lui sont payés au prix de l'adjudication. Cette addition lui est accordée en dédommagement des avances qu'il est obligé de faire.

196. En résumé :

Les entreprises sont, en règle générale et sauf quelques exceptions déterminées, adjugées avec concurrence et publicité, au soumissionnaire qui offre le rabais le plus fort; le concours est établi entre les personnes qui sont dans les conditions réglementaires, c'est-à-dire qui ont produit un certificat de capacité, et fourni un cautionnement ou plutôt un gage soit mobilier, soit immobilier.

Les parties sont régies : 1° par le devis-cahier des charges; 2° par le procès-verbal d'adjudication qui peut modifier le devis; 3° par les autres pièces (détail estimatif, sous-détail, avant-métré), si le devis ou le procès-verbal s'y réfèrent.

Il n'est dû d'augmentation sur les prix portés au devis que pour erreur dans le métrage. L'erreur, en principe, ne peut pas servir à modifier les prix portés au devis pour *ouvrages prévus*. Mais les *travaux imprévus* donnent lieu à des modifications des prix par assimilation avec les ouvrages prévus ou, en cas d'impossibilité, sur estimation contradictoire.

§ 3. — Obligations qui naissent du contrat d'adjudication.

Sommaire.

197. Le contrat formé par l'adjudication est synallagmatique.
198. Obligations de l'entrepreneur. — Il ne peut pas s'éloigner, pendant le cours des travaux, du lieu où ils sont exécutés.
199. L'adjudicataire est tenu de fournir les matériaux désignés dans le devis.
200. Il doit se conformer aux prescriptions du devis et aux ordres des ingénieurs.
201. Il doit supporter les faux frais de l'entreprise.
202. Il choisit les ouvriers et les remplace. — Obligations de l'entrepreneur à l'égard des ouvriers malades, blessés ou de la famille des ouvriers tués.
203. Il est tenu d'achever les travaux dans le délai fixé par le devis.
204. Obligation de l'administration.
205. De la suspension des travaux.
206. Perte de matériaux provenant de la force majeure.
207. Payement du prix et des à-compte. — Renvoi.
208. Sanction des obligations de l'adjudicataire.
209. Mise en régie.
210. Critique de la mise en régie. — Réponse aux objections.
211. De la résiliation.
212. Résiliation prononcée contre l'entrepreneur en faute.
213. Résiliation dans le cas où l'entrepreneur n'est pas en faute.
214. Résiliation demandée par l'entrepreneur.
215. Augmentation de la somme des travaux.
216. L'entrepreneur qui demande la résiliation n'a pas droit à l'indemnité fixée par les clauses et conditions générales.
217 L'augmentation dans la somme des travaux doit être ordonnée par écrit.
218. Travaux supplémentaires pour les entreprises communales.

197. Le contrat formé par l'adjudication est synallagmatique. L'entrepreneur et l'administration sont, en vertu de cette convention, astreints à plusieurs obligations que nous allons énumérer.

198. 1° L'entrepreneur ne peut, pendant le cours

des travaux, s'éloigner du lieu où ils doivent être faits, que pour affaires de son marché et après en avoir obtenu la permission. S'il est autorisé à s'éloigner, il doit faire agréer un représentant capable de le remplacer, ayant pouvoir d'agir et de faire les payements aux ouvriers de manière qu'aucune opération ne soit retardée ou suspendue à raison de son absence[1]. L'entrepreneur doit, par lui-même ou par ses commis, visiter les travaux aussi souvent que cela est nécessaire pour le bien du service; il est aussi tenu d'accompagner les ingénieurs dans leurs tournées toutes les fois qu'il en est requis[2].

199. 2° L'adjudicataire est tenu de fournir les matériaux désignés dans le devis et provenant des lieux y indiqués; « ils seront de la meilleure qualité et mis en œuvre conformément aux règles de l'art. On ne pourra les employer que lorsqu'ils auront été visités par les ingénieurs. — En cas de surprise, de mauvaise qualité ou de malfaçon, ils seront rebutés ou remplacés aux frais de l'entrepreneur. Toutefois si l'entrepreneur conteste les faits, l'ingénieur dressera immédiatement procès-verbal des circonstances de cette

[1] *Anc. cl. et condit. générales* des ponts et chaussées, art 5; et 8 des nouvelles; *Devis modèle* pour les travaux du génie, art. 13. L'inexécution de cette obligation pouvait entraîner la mise en régie ou la résiliation. Cons. d'Ét., arr. du 1er février 1851 (aff. *Monneron*). L'art. 8 du nouveau cahier des charges porte que l'entrepreneur est obligé d'élire un domicile près des travaux et de le faire connaître au préfet : « Faute par lui (l'entrepreneur) de remplir cette obligation dans un délai de quinzaine, à partir de l'approbation de l'adjudication, toutes les notifications qui se rattachent à son entreprise sont valables, lorsqu'elles ont été faites à la mairie de la commune désignée à cet effet par le devis ou par l'affiche de l'adjudication. »

[2] Art. 27, anc. cl. et conditions générales, et 12 des nouvelles.

contestation. L'entrepreneur pourra consigner, à la suite du procès-verbal qui devra lui être communiqué, les observations qu'il se croira en droit de présenter. — Il sera statué ensuite par l'administration ce qu'il appartiendra » (art. 12 anc., cl. et cond. gén.; 19 et 22 des nouvelles).

Il faut d'abord que les matériaux soient visités et reçus par les ingénieurs. Ceux qui sont rebutés ne peuvent pas être employés, et l'entrepreneur est obligé de s'en procurer d'autres, sans que ce surcroît de dépense puisse motiver une augmentation du prix. S'il veut réclamer contre la décision des ingénieurs, il doit le faire immédiatement. Autrement son silence serait considéré comme un acquiescement[1]. Si les matériaux fournis étaient d'une qualité supérieure soit par leur bonté, soit par leurs dimensions, les ingénieurs en autoriseraient l'emploi; mais cette supériorité ne pourrait pas servir de fondement à une demande en augmentation de prix[2]. Il en serait ainsi, par exemple, si l'entrepreneur, sans en avoir reçu d'ordre écrit, avait fourni des bois neufs ou lieu de vieux bois que le devis indiquait[3]. La réciproque n'est pas admise. Si l'entrepreneur fournissait des matériaux de dimension plus faibles, il ne pourrait réclamer que leur valeur réelle et non le prix porté au devis (art. 14, cl. et cond. génér.)[4]. Mais, pour que cette disposition soit applicable, il faut que les ingénieurs aient

[1] Cons. d'Ét., arr. du 18 août 1857 (aff. *Bacanain*).

[2] Cl. et cond. génér., anc. art. 14, et art. 20 du nouveau cahier. — Cons. d'Ét., arr. du 18 août 1857 (aff. *Courrière*).

[3] Cons. d'Ét., arr. du 30 juin 1843 (aff. *Blondeau*).

[4] Cons. d'Ét., arr. du 14 juillet 1848 (aff. *Prévost*).

fait constater, en autorisant leur emploi, que les matériaux étaient de dimensions plus faibles. S'ils ne l'avaient pas fait, le prix serait fixé d'après les bases du devis. Les matériaux seraient censés avoir été fournis conformément au cahier des charges, d'autant que la vérification de la valeur réelle présenterait des difficultés, pour ne pas dire une impossibilité. Nous croyons cependant que si, malgré leur incorporation, la valeur des matériaux était d'une constatation facile, l'administration ne serait pas déchue du droit que lui donne l'art. 14, § 2 des cl. et cond. gén.

La réception des matériaux ne rend pas l'administration propriétaire; elle a seulement pour effet de les affecter définitivement à l'entreprise, de sorte qu'ils ne peuvent plus en être distraits pour autre destination sans l'autorisation des ingénieurs (art. 15). C'est à cause de cette affectation, qui empêche l'entrepreneur de les déplacer, que la perte résultant de force majeure a été mise à la charge de l'administration (art. 26). C'est une dérogation importante à la règle : *Res perit domino* et à la disposition de l'art. 1788 C. Nap.[1].

[1] Le Conseil d'État a décidé que l'art. 26 des anc. clauses et conditions générales n'est pas applicable lorsque les matériaux n'ont pas été reçus par les ingénieurs. Arr. des 1er juin 1836 (aff. *Riondel*) et 31 janvier 1848 (aff. *Martenot*). Cette solution est combattue par M. Christophle (t. I, p. 260, n° 334). « La prise de possession, dit-il, n'est pas nécessaire; autrement l'art. 26, au lieu d'être une faveur, serait purement et simplement l'application aux travaux publics des principes ordinaires. » L'objection de M. Christophle repose sur une interprétation erronée, selon nous, de l'art. 1788 du C. Nap. Cet article ne suppose pas seulement que les matériaux sont livrés, mais que l'ouvrage est achevé et mis en la possession du maître ou du propriétaire. La perte résultant de force majeure n'est à la charge du maître qu'après livraison ou mise en demeure de recevoir. Exemple : l'entrepreneur d'une construction supporte la perte tant que la maison n'est pas achevée et livrée; il ne pourrait pas, en vertu de l'art. 1788, faire payer une portion

Mais cette disposition ne parle que de force majeure, ce qui implique l'action d'une cause extérieure[1]. Donc la perte résultant, même fortuitement, d'un agent interne, serait supportée par l'entrepreneur. C'est ce qui aurait lieu, par exemple, si les matériaux diminuaient sur les chantiers sans le fait de l'administration et sans que ce résultat pût être attribué à une cause extérieure connue[2] qui constituât la force majeure.

Les matériaux doivent être extraits des carrières indiquées au devis (art. 9 anc., cl. et cond. génér., et art. 19 des nouvelles). Si, pendant le cours des travaux, l'administration désigne de nouvelles carrières, le changement doit être soumis à l'approbation du préfet et signifié à l'adjudicataire. Celui-ci a le droit d'accepter ou de refuser les nouveaux prix d'extraction et de transports établis par les ingénieurs, pour la nouvelle carrière, d'après les élé-

quelconque du dommage par le propriétaire, alors même que celui-ci aurait visité et approuvé les matériaux. Au contraire, d'après l'art. 26 des cl. et condit. génér., il est dû une indemnité pour les matériaux reçus lorsqu'ils périssent par cas fortuit avant l'achèvement de l'entreprise. Ainsi, même limité aux matériaux approvisionnés et reçus, l'art. 26 des cl. et cond. génér. est une dérogation à l'art. 1788 C. Nap.

[1] La *force majeure* peut venir de deux causes : 1° de la nature; 2° du fait de l'homme. A la première catégorie appartiennent : A. L'invasion d'un fleuve ou d'un torrent. B. Les tremblements de terre; C. Les neiges immodérées; D. Les gelées, la grêle, les tempêtes et le feu du ciel; E. L'incendie; F. La maladie et la mort. Dans la deuxième catégorie nous comptons : A. La guerre; B. L'invasion des pirates; C. L'assaut des voleurs; D. le fait du prince; E. La violence. Ces deux espèces de force majeure sont admises par la jurisprudence du Conseil d'État pour l'application de l'art. 26 des cl. et cond. génér. Arr. des 8 décembre 1853 (aff. *Hémery*); 6 août 1855 (aff. *Joly*); 10 septembre 1855 (aff. *Troye et Danjou*) et 5 janvier 1860 (aff. *Joly*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 30 juin 1843 (aff. *Blondeau*).

ments de l'adjudication. S'il refuse, il est tenu de déduire les motifs de son refus dans le délai de dix jours. Ce refus sera-t-il pour l'administration un cas de résiliation? Nullement. Le transport et la fourniture des matériaux seront l'objet d'une nouvelle adjudication, et un deuxième entrepreneur amènera les matériaux à pied d'œuvre; mais le prix de l'entreprise sera diminué de la somme qui correspondait à la fourniture et au transport des matériaux. Le premier adjudicataire ne peut pas réclamer d'indemnité pour la part de bénéfice que lui enlève ce dédoublement; l'administration a usé de son droit de même que l'entrepreneur n'a fait qu'exercer le sien en refusant de se conformer aux changements. Il avait d'ailleurs la faculté de soumissionner pour la nouvelle adjudication spéciale aux matériaux à extraire d'autres carrières [1].

Il pourrait arriver, d'un autre côté, qu'après l'adjudication l'entrepreneur découvrît de nouvelles carrières plus rapprochées et pouvant, à moins de frais, donner des matériaux de même qualité que ceux portés au devis : « Si l'entrepreneur, dit l'art. 9, § 7, parvenait à découvrir de nouvelles carrières plus rapprochées et offrant des matériaux d'une qualité au moins égale, il *recevra l'autorisation de les exploiter.* » La même disposition se trouve reproduite dans l'art. 20 du nouveau cahier des charges. Ce changement n'entraînera pas une diminution des prix, l'entrepreneur ayant droit acquis à ceux qui ont été stipulés dans le cahier des charges. De son côté, l'administration n'a pas intérêt à refuser

[1] Cons. d'Ét., arr. du 10 septembre 1855 (aff. *Troye*).

l'autorisation, parce que, même sans diminution du prix, elle gagnera de la célérité dans l'exécution des travaux. Mais si, contrairement à ses prévisions, l'exploitation de la nouvelle carrière était plus coûteuse, l'entrepreneur ne pourrait pas s'appuyer sur l'autorisation qui lui aurait été donnée pour demander une indemnité; car ce qu'il a obtenu comme une faveur ne peut pas être retourné contre l'administration[1].

200. 3° L'entrepreneur est tenu de se conformer aux prescriptions du devis et aux ordres des ingénieurs de l'administration. Il ne peut de son autorité apporter aucun changement, même le plus léger, aux dispositions du cahier des charges ; mais il est obligé de se conformer aux ordres qui lui sont donnés par les ingénieurs (art. 7 anc. cl. et cond. génér., et 25 du nouv. cah. des charges). Si les modifications n'ont pas pour effet d'augmenter la masse des travaux, la subordination de l'entrepreneur aux prescriptions des

[1] M. Christophle s'appuie sur les mots : « *il recevra* l'autorisation » qu'emploie l'art. 9, § 7 (l'art. 20 du nouv. cah. des charges dit : *il reçoit l'autorisation de les exploiter*), pour soutenir que cette disposition est impérative, que l'administration ne peut pas refuser d'accorder l'autorisation et que si elle refusait, il y aurait lieu à se pourvoir au contentieux. La jurisprudence, au contraire, décide (et avec raison, selon nous,) que c'est une faculté discrétionnaire, et que tout pourvoi contentieux est irrecevable. Cons. d'Ét., arr. des 3 mai 1850 (aff. *Lavalette*) et 10 août 1850 (aff. *Lance*). L'administration peut avoir, pour refuser, des motifs de l'ordre purement administratif, par exemple si l'ancienne carrière était en pleine exploitation, et que l'ouverture de la nouvelle dût entrainer des retards que ne compenserait pas l'économie de temps sur les transports. Le Conseil d'État ne pourrait pas entrer dans la discussion de pareils éléments. D'ailleurs il serait extraordinaire que l'entrepreneur pût se plaindre, par une réclamation contentieuse, de ce qu'on le contraint à exécuter le contrat par lequel il s'est lié. En dehors des clauses de l'adjudication, il ne peut y avoir pour les parties contractantes que tolérance et simple faculté. V. Christophle, t. I, p. 221, n° 277.

ingénieurs est absolue; il ne peut sous aucun prétexte s'y dérober. Au contraire, lorsque la masse des travaux est augmentée, il y a plusieurs distinctions à faire.

Premièrement, l'adjudicataire n'est pas obligé de subir les changements s'ils ont pour effet de dénaturer l'entreprise et d'en substituer une nouvelle au premier projet (art. 3 anc., cl. et cond. génér.). En second lieu, l'art. 39 de l'ancien cahier des charges et l'art. 30 du nouveau accordent à l'entrepreneur le droit de demander la résiliation de son marché si l'augmentation ou la diminution des travaux est supérieure au sixième de la somme totale [1]. Enfin il pourrait se faire qu'au lieu d'une augmentation sur les travaux prévus, l'administration ordonnât des travaux nouveaux. Les articles précités ne distinguent pas et, par conséquent, en ce qui concerne les travaux publics de l'État et des départements, l'entrepreneur est obligé de se conformer à ces changements, même quand il s'agit d'opérations nouvelles pourvu que l'augmentation ou la diminution ne dépassent pas le sixième. Mais la même solution ne s'appliquerait pas aux travaux publics communaux parce qu'ils ne sont pas régis par les clauses et conditions générales [2].

201. 4° L'entrepreneur est obligé de supporter les faux frais de l'entreprise, ce qui d'après l'art. 10 des

[1] Il s'agit ici de travaux à l'*unité de mesure*.

[2] Cons. d'Ét., arr. du 3 mai 1837 (aff. *Roche*). M. Christophle relève avec raison que MM. Cotelle (t. III, n° 125) et Dufour (t. VI, n° 181) ont à tort étendu la doctrine de cet arrêt, oubliant que les travaux de l'État, à la différence des travaux publics communaux, sont régis par les cl. et cond. générales.

anciennes clauses et conditions générales, (18 des nouvelles) comprend les magasins, équipages, voitures, ustensiles, outils de toute espèce. Il est obligé aussi de pourvoir aux frais de tracé d'ouvrages, piquets, et jalons et généralement de tous les faux frais, c'est-à-dire des dépenses qui sont la conséquence de l'exécution des travaux[1]. La location des chantiers nécessaires à l'approvisionnement des matériaux; la construction des hangars pour abriter les ouvriers; les frais de clôture, barrière, gardiennage et d'éclairage des chantiers extérieurs; les transports et l'établissement des chemins nécessaires à l'exécution des travaux[2]; les échafauds, cintres, ateliers ou bureaux[3]: les ponts de service[4]; les manéges et bassins à chaux[5]; sont à la charge de l'entrepreneur, et il ne peut, de ce chef, réclamer aucune indemnité à moins que des changements ordonnés par les ingénieurs n'en aient augmenté la somme. Il serait juste aussi, si l'administration utilisait les chemins établis par l'entrepreneur qu'elle payât une partie de la dépense puisqu'elle en retire une part d'utilité[6]. Enfin il faut compter parmi les faux frais de l'entreprise les indemnités dues aux propriétaires par suite de *l'exécution des travaux* (art. 10 anc., cl. et cond. génér.; 18 des nouvelles). Au con-

[1] V. l'énumération contenue dans l'art. 23 du cahier des charges des palais impériaux.

[2] Cons. d'Ét., arr. du 23 novembre 1850 (aff. *Mourier*).

[3] Cons. d'Ét., arr. du 14 août 1852 (aff. *Geoffroy*).

[4] Cons. d'Ét., arr. du 12 juillet 1860 (aff. *Erard*).

[5] Cons. d'Ét., arr. du 12 février 1841 (aff. *Best*).

[6] Cons. d'Ét., arr. des 3 avril 1841 (aff. *Puyoo*), 23 novembre 1850 (aff. *Mourier*) et 23 décembre 1852 (aff. *Maget*).

traire, les indemnités pour dommages inhérents à l'entreprise elle-même sont à la charge de l'administration. Ainsi lorsque les ouvriers causent des dégâts aux propriétés voisines, l'entrepreneur qui est responsable de ses préposés doit indemnité aux réclamants sans recours contre l'administration. Il en serait de même pour les dommages résultant de l'extraction de matériaux en vertu de la servitude que nous avons étudiée plus haut (*supra*; t. VI; p. 14, n° 15); car cette dépense est inhérente à l'exécution des travaux. Il en serait autrement, si par suite d'un remblai ou d'un déblai, les accès d'une maison étaient gênés. Le dommage, en ce cas, étant la conséquence du travail lui-même, sa réparation tomberait à la charge de l'administration[1]. Pour les indemnités qui sont dues à l'entrepreneur, l'administration a le droit de conserver le fond de garantie jusqu'à ce qu'il soit justifié du payement[2] (art. 48 du nouveau cahier des clauses et conditions générales du 16 novembre 1866).

L'entrepreneur est-il obligé de supporter, à titre de

[1] Les dommages causés aux propriétés voisines par suite d'une explosion de mines tiennent à *l'exécution* des travaux. Cons. d'Ét., arr. du 7 mai 1852 (aff. *Alazard*).

[2] M. Delvincourt (*Liv. des entrepreneurs*) conseille aux entrepreneurs qui veulent obtenir le payement du fonds de garantie, de verser à la caisse des dépôts et consignations le montant des sommes réclamées à titre d'indemnité. M. Christophle applique à la lettre l'art. 9, § 4, et n'admet pas, au moins en droit rigoureux, *l'expédient* proposé par M. Delvincourt. Cependant la retenue du fonds de garantie n'a pour but que d'assurer le payement des indemnités. Or, si le payement est garanti par la consignation de toutes les sommes réclamées, la retenue du fonds de garantie n'aurait plus d'objet. L'art. 9, § 4 (art. 48 du nouveau cahier), doit être appliqué suivant son esprit manifesté par son but. L'interprétation judaïque qu'adopte M. Christophle sur cette question me paraît être contraire à la méthode ordinaire de cet écrivain. — V. Christophle, t. I, p. 236, n° 295.

faux frais, les droits d'octroi sur l'entrée des matériaux? L'art. 23 du cahier des palais impériaux met à la charge de l'entrepreneur les droits de douane et d'octroi, soit ceux qui existent au moment de l'entreprise, soit ceux qui viendraient à être créés pendant la durée du marché. Une distinction est écrite dans l'art. 12 des conditions du génie militaire, aux termes duquel les droits existant au moment de l'adjudication sont supportés par l'entrepreneur, tandis que les droits nouveaux seraient à la charge de l'administration. Les clauses et conditions générales pour les ponts et chaussées gardent le silence. Aussi pensons-nous qu'il faut appliquer, comme plus équitable, la règle de l'art. 12 du cahier adopté par le génie militaire. C'est aussi la distinction qu'admet la jurisprudence contentieuse du Conseil d'État.

202. 5° L'entrepreneur choisit ses ouvriers, les prend et les remplace; mais l'ingénieur a le droit « d'exiger le changement ou le renvoi des agents et ouvriers de l'entrepreneur pour cause d'insubordination, d'incapacité ou de défaut de probité (art. 19 anc., cl. et cond. génér.; 13 des nouvelles) »; il faut que le nombre des ouvriers soit proportionné aux ouvrages à faire, et que l'entrepreneur remette une liste nominative à l'ingénieur aux époques fixées par celui-ci (art. 20, *ibid.*; 14 des nouvelles). Il est tenu de payer aux ouvriers les salaires convenus, et ne peut se soustraire à cette obligation alors même qu'il ne recevrait pas ce qui lui est dû par l'administration[1]. D'après le cahier des marchés qui relèvent

[1] Arr. c. de Nancy, du 8 juin 1844 (aff. *Toussaint*), art. 15 des clauses et

du ministère de la maison de l'Empereur, l'administration se réserve par un article formel de payer les salaires, s'ils ne sont pas acquittés aux lieu et jour indiqués, soit formellement, soit par l'usage du chantier. Les sommes ainsi avancées sont précomptées sur celles que l'entrepreneur pourra réclamer de l'administration (art. 17, *Palais impériaux*); cette disposition a été étendue aux travaux des ponts et chaussées par l'art. 15 du nouveau cahier des charges[1].

Enfin l'entrepreneur est obligé de remplir à l'égard des ouvriers malades ou de leurs familles les obligations qui sont mises à leur charge par l'arrêté du 22 octobre 1851[2], arrêté dont les dispositions ne s'ap-

conditions générales du 16 novembre 1866 : « L'entrepreneur paye les ouvriers tous les mois, ou à des époques plus rapprochées, si l'administration le juge nécessaire. En cas de retard régulièrement constaté, l'administration se réserve la faculté de faire payer d'office les salaires arriérés sur les sommes dues à l'entrepreneur, sans préjudice des droits réservés par la loi du 26 pluviôse an II aux fournisseurs qui auraient fait des oppositions régulières. »

[1] Une question a été très-controversée en cas de sous-traité. Il s'agissait de savoir si l'entrepreneur était responsable du payement des salaires envers les ouvriers du sous-traitant, lorsque celui-ci négligeait de les payer. D'après la Cour de cassation, arr. du 17 juin 1846 (aff. *Foriel*), les sous-traitants devaient être considérés comme les préposés de l'entrepreneur, ce qui obligerait l'entrepreneur envers les ouvriers. Mais on objectait que les ouvriers du sous-traitant n'ont pas traité avec l'adjudicataire, et peuvent même ne pas le connaître; que la convention de louage d'ouvrage entre les sous-traitants et les ouvriers est, par rapport à l'entrepreneur, *res inter alios acta;* qu'il pourrait se faire que l'entrepreneur eût payé le sous-traitant. Faudra-t-il l'obliger encore à payer les ouvriers? Il est vrai que l'entrepreneur reste obligé envers l'administration (art. 4, cl. et cond. génér.); mais il n'y avait aucun motif tiré soit du texte, soit de l'esprit des anc. cl. et cond. génér., qui liât l'entrepreneur envers les ouvriers du sous-traitant. V. en ce sens Christophle, t. I, p 243, n° 304. L'art. 9 des nouvelles clauses et conditions générales du 16 novembre 1866 porte que : « *dans tous les cas*, l'entrepreneur demeure personnellement responsable tant envers l'administration qu'envers les ouvriers et les tiers. »

[2] Les dispositions de cet arrêté sont à peu près les mêmes que celles de l'art. 23 des conditions générales du génie militaire et 22 du cahier du

pliquent pas aux travaux communaux, mais seulement à ceux de l'État ou des départements.

203. 6° L'entrepreneur est tenu d'achever les travaux dans le délai fixé soit expressément par le cahier des charges, soit à défaut de clause expresse suivant la nature et le but de l'entreprise. Il est évident en effet que le marché doit être exécuté pour un jour déterminé si, ce jour passé, les travaux n'avaient plus d'objet, ce qui arriverait, par exemple, pour l'entreprise de travaux relatifs aux réjouissances d'une fête publique. Quelle sera la sanction en cas de retard? L'inexécution d'une obligation (et le retard constitue une inexécution) donne lieu d'après le droit commun, quand elle porte sur une obligation de faire, à deux actions : 1° à l'action en dommages-intérêts (art. 1142 C. Nap.); 2° à l'action tendant à l'autorisation de faire exécuter les travaux aux frais du débiteur (art. 1144 C. Nap.). Ces deux actions ont leurs analogues dans la législation spéciale aux travaux publics. L'administration peut ou demander des dommages-

ministère de la maison de l'Empereur. — Pour assurer le service médical et le payement des pensions et secours, il est fait une retenue de 1 p. 100 sur le montant de l'ensemble des travaux adjugés. Des ambulances spéciales doivent être établies près des chantiers pour recevoir les ouvriers blessés et leur donner les premiers soins, en attendant qu'on puisse les transporter à l'hôpital. S'ils ont des charges de famille, on leur paye la moitié de leur salaire pendant qu'ils sont soignés à l'hôpital (arr. minist. du 22 octobre 1851, art. 4). — La veuve ou la famille des ouvriers tués reçoivent une indemnité de 300 fr. Si l'ouvrier est, par une mutilation, mis dans l'impossibilité d'exercer sa profession, on lui alloue la moitié de son salaire pendant une année. Ces indemnités peuvent être augmentées par des décisions spéciales. — Lorsque le produit de la retenue de 1 p. 100 ne suffit pas, il y est pourvu au moyen d'une allocation dont le montant, réglé par le ministre, est prélevé sur les fonds des travaux. Au contraire, l'excédant, s'il y en a, est remis à l'entrepreneur (art. 16 du nouveau cahier des clauses et conditions générales).

intérêts à l'entrepreneur en retard, ou mettre les travaux en régie.

Comment le retard sera-t-il constaté[1] ? Il doit l'être contradictoirement avec l'entrepreneur, et s'il ne consent pas à faire cette constatation, on le met en demeure d'avoir à se trouver à un jour indiqué au lieu où les travaux s'exécutent. L'ingénieur ou l'architecte directeur des travaux procède, l'entrepreneur présent ou absent, et dresse un procès-verbal de sa visite. Ce procès-verbal a l'avantage de prouver régulièrement l'inexécution; mais, s'il est utile, aucune disposition ne le déclare indispensable et l'administration pourrait démontrer le retard par d'autres moyens de preuve[2]. Il est à peine besoin de faire remarquer que si le cahier des charges avait expressément stipulé des pénalités pour le cas de retard, cette sanction conventionnelle s'ajouterait à la mise en régie et à la condamnation aux dommages-intérêts qui constituent la sanction légale.

204. De son côté, l'administration a plusieurs obligations à remplir envers l'entrepreneur. Elle est obligée de faire exécuter par l'adjudicataire les travaux portés au devis, et si elle en chargeait un autre entrepreneur, le premier pourrait réclamer une indemnité[3]. Quant aux travaux nouveaux, il appartient

[1] Dans les entreprises privées, le maître de l'affaire assignerait l'entrepreneur devant le juge des référés et ferait nommer un expert qui serait chargé de constater l'état d'avancement des travaux. Ce procès-verbal dressé, la question de savoir s'il y a retard serait jugée par le tribunal chargé de prononcer sur les dommages-intérêts ou sur l'exécution aux frais de l'entrepreneur.

[2] Cons. d'Ét., arr. du 3 août 1849 (aff. *ville de Paris*).

[3] Cons. d'Ét., arr. des 30 juin 1859 (aff. *Bernard*) et 8 mars 1860 (aff. *Fagot*).

à l'administration de les confier à un autre entrepreneur, à moins qu'une clause expresse du cahier des charges ne confère à l'entrepreneur un droit acquis même aux travaux qui seraient ordonnés en cours d'exécution[1].

205. Que faudrait-il décider si l'administration suspendait l'exécution des travaux? L'entrepreneur serait-il fondé à demander, soit une indemnité, soit la résiliation de son marché? Si la suspension est indéfinie, l'art. 36 des anc. cl. et cond. génér. (34 des nouvelles) donne à l'entrepreneur le droit de faire résilier son marché. Cette disposition, par un argument *à contrario*, conduit à décider que la résiliation ne peut pas être demandée pour cause d'ajournement temporaire. Mais une indemnité pourrait-elle être réclamée? On s'appuie, pour nier le droit de l'entrepreneur, sur l'art. 34 des anc. cl. et cond. génér. aux termes duquel les retards apportés au payement des sommes ne donnent lieu à aucune indemnité. Il en doit être de même, ajoute-t-on, du retard dans l'exécution d'autant que l'administration, adoptant un parti beaucoup plus préjudiciable à l'entrepreneur, pourrait faire exécuter les travaux et retarder ensuite le payement[2]. Il est cependant impossible de conclure d'un cas à l'autre; car l'entrepreneur n'aurait aucun moyen d'obtenir l'exécution des travaux suspendus, tandis que les travaux faits, il est

[1] Cons. d'Ét., arr. du 14 février 1845 (aff. *Saigne*), 18 août 1857 (aff. *Baanain*).

[2] C'est l'argument que développa le commissaire du gouvernement à propos de l'aff. *Serret et consorts* qui a donné lieu à l'arrêt du 11 décembre 1856 (V. Lebon, 1856, p. 711 et la note).

impossible d'admettre que l'administration lui en refuse le payement[1]. Ce serait même faire injure à l'administration que de supposer qu'elle ferait exécuter les travaux sachant qu'elle ne pourrait pas en acquitter le montant. C'est cependant ce qu'il faudrait admettre pour que l'argument tiré de l'art. 34 des anc. cl. et cond. génér. fût concluant. Arrêtons-nous donc à la distinction suivante : si la suspension est absolue, l'entrepreneur peut demander la résiliation du marché et les indemnités sont réglées conformément à l'art. 40. En cas de suspension temporaire, l'entrepreneur n'a droit qu'à une indemnité et n'est pas recevable à demander la résiliation[2].

206. Nous avons déjà dit qu'après la réception des matériaux, l'entrepreneur peut demander à l'administration une indemnité pour pertes résultant de force

[1] Cet argument d'ailleurs ferait défaut avec le nouveau cahier des charges, art. 49, § 2 : « Si l'entrepreneur ne peut être entièrement soldé dans les trois mois qui suivent la réception définitive régulièrement constatée, il a droit, à partir de l'expiration de ce délai de trois mois, à des intérêts calculés d'après le taux légal pour la somme qui lui reste due.

[2] La jurisprudence du Conseil d'État sur cette question n'est pas homogène. Le droit à indemnité pour suspension temporaire a été consacré par les arrêts suivants : 26 juin 1845 (aff. *Dumoulin*), 15 septembre 1847 (aff. *Lapito*), 24 juillet 1848 (aff. *Prévost*), 16 avril 1851 (aff. *Brouillet*), 16 avril 1852 (aff. *Callou et consorts*), 27 janvier 1853 (aff. *Causse et Desmons*), 30 juin 1859 (aff. *Bernard*). Mais on peut citer en sens contraire : arr. des 14 juin 1855 (aff. *Dixmier*), 19 juillet 1855 (aff. *Bardinon*), 28 janvier 1858 (aff. *Thébault*). Dans le sens de cette dernière opinion on a tiré argument de l'art. 36 des anc. cl. et cond. génér., 34 des nouvelles d'après lequel, lorsqu'il y a suspension temporaire des travaux, l'entrepreneur a le droit de *faire procéder à la réception des travaux exécutés*. Cons. d'Ét., arr. du 11 décembre 1856 (aff. *Duprez*). Mais peut-on conclure *à contrario* de cet article que l'entrepreneur n'a pas droit à indemnité ? Comme l'indemnité et la réception sont deux droits parfaitement distincts, qu'il n'existe même entre eux aucune corrélation, il est impossible d'y appliquer la règle d'interprétation : *Qui dicit de uno negat de altero.*

majeure (art. 26, anc. cl. et cond. génér., 28 des nouvelles). Pour l'obtenir, l'entrepreneur doit faire connaître le force majeure dans le délai de dix jours. L'expiration de ce délai sans avis emporterait déchéance[1] de l'action en indemnité. Il suffit que l'entrepreneur signale l'accident, et cet avertissement met les ingénieurs en demeure de faire la constatation dans l'intérêt de l'administration[2].

207. L'administration est tenue de payer le prix après l'achèvement de l'entreprise. Nous verrons qu'il est d'usage de donner des à-compte en cours d'exécution jusqu'à concurrence des neuf dixièmes, le dernier dixième étant retenu comme fond de garantie. Mais ce n'est là qu'un usage, et il n'y a pas droit acquis pour l'entrepreneur à obtenir le payement de ces à-compte.

208. La sanction des obligations que nous venons d'énumérer est multiple. Elle consiste soit dans la demande en dommages-intérêts, soit dans la résiliation, enfin dans la mise en régie. Les deux premiers moyens peuvent être employés réciproquement par les deux parties, tandis que le troisième appartient exclusivement à l'administration contre l'entrepreneur. Les *demandes en indemnité* peuvent être formées toutes les fois que par un fait positif ou par l'omission d'un fait négatif qu'elle était tenue d'accomplir, une des parties a causé un préjudice à l'autre. La *résiliation* appartient à la catégorie des faits qui mettent fin au

[1] Cons. d'Ét., arr. des 12 janvier 1854 (aff. *Sérager*), 18 mars 1858 (aff. *Sourreil*), 13 juin 1860 (aff. *Berneau*) et 16 août 1860 (aff. *Plagnol*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 24 janvier 1856 (aff. *Brion et Pochet*).

contrat d'adjudication. La *mise en régie*, au contraire, peut être prononcée en cours d'exécution des travaux.

209. D'après l'art. 21 des anciennes clauses et conditions générales « lorsqu'un ouvrage languira faute de matériaux, ouvriers, etc., etc., de manière à faire craindre qu'il ne soit pas achevé aux époques prescrites ou que les fonds crédités ne puissent être consommés dans l'année, l'administration peut prononcer la *mise en régie.* » Le retard n'est cependant pas le cas unique de mise en régie, et il a été jugé avec raison que ce moyen de coercition peut être employé toutes les fois qu'il y a inexécution, d'une manière quelconque, des clauses du devis et aussi lorsque l'entrepreneur oppose une résistance non justifiée aux ordres des ingénieurs. C'est ce qui a été formellement décidé par l'art. 35 du nouveau cahier des charges du 16 novembre 1866.

Le retard doit être calculé d'après les clauses des cahiers des charges, et non d'après les arrêtés qui seraient rendus pour avancer le terme de l'exécution des travaux. Si un ingénieur, même un préfet, ordonnait l'achèvement pour la fin du mois lorsque le devis porte un terme différent l'entrepreneur aurait le droit de faire supporter par l'administration les conséquences de la mise en régie qui aurait été prononcée pour assurer l'exécution dans le nouveau délai[1]. Mais réciproquement la permission d'un ingénieur qui autorise la suspension des travaux ne suffirait pas pour détour-

[1] Cons. d'Ét., arr. du 19 février 1857 (aff. *commune de Couterne*).

ner de l'entrepreneur les effets de la mise en régie; car l'ingénieur doit faire exécuter le cahier des charges, et c'est au préfet seulement qu'appartient le pouvoir d'ordonner la suspension des travaux [1]. Au reste l'obligation d'exécuter l'entreprise dans le délai fixé ne s'applique qu'aux ouvrages désignés au devis. Quant aux ouvrages nouveaux, l'entrepreneur n'est pas obligé de les faire dans le même délai, et les conséquences de la mise en régie, si elle était prononcée en ce cas, seraient à la charge de l'administration [2].

L'inexécution du devis, alors même que les travaux marcheraient sans retard, peut autoriser la mise en régie, à moins cependant que les ingénieurs ou le préfet n'eussent prescrit des changements. L'ordre écrit de ces modifications couvrirait la responsabilité de l'entrepreneur, et ferait rejeter sur l'administration les conséquences de la mise en régie, si elle était prononcée nonobstant ces ordres [3].

Enfin l'entrepreneur est tenu de se conformer aux ordres des ingénieurs [4]. Le devoir d'obéir est absolu si les ingénieurs se bornent à prescrire des changements relatifs au mode d'exécution sans augmenter la masse des travaux à faire, ni élever le chiffre de la dépense. Que si, au contraire, l'ordre de l'ingénieur porte at-

[1] Cons. d'Ét., arr. du 15 juin 1841 (aff. *Bau*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 14 février 1861 (aff. *Dupond*).

[3] Cons. d'Ét., arr. des 4 janvier 1851 (aff. *Orth*) et 3 janvier 1853 (aff. *Coupa*).

[4] « Pendant la durée de la régie, l'entrepreneur est autorisé à en suivre les opérations, sans qu'il puisse toutefois entraver les ordres des ingénieurs. — Il peut d'ailleurs être relevé de la régie, s'il justifie des moyens nécessaires pour reprendre les travaux et les mener à bonne fin. » Art. 35 des clauses et conditions nouvelles.

teinte aux droits qui résultent pour l'entrepreneur des clauses du cahier des charges, celui-ci n'est pas tenu de s'y conformer, et la mise en régie qui serait prononcée dans ce cas serait à la charge de l'administration.

Quelles sont les conditions de la mise en régie? Elle est prononcée par un arrêté du préfet qui doit fixer le délai dans lequel l'entrepreneur sera tenu de se conformer aux injonctions de l'autorité, à défaut de quoi la régie commencera. Si l'entrepreneur n'obéit pas aux ordres que contient l'arrêté du préfet, la régie est organisée immédiatement. Mais il en doit être référé au directeur général, qui a le droit ou d'ordonner la continuation de la mise en régie ou de prononcer la résiliation du marché avec réadjudication à la folle enchère (art. 21 anc. cl. et cond. des ponts et chaussées, 35 des nouvelles; art. 36, cahier du ministère de la maison de l'Empereur).

Les frais de la régie sont à la charge de l'entrepreneur. S'il en résulte une augmentation de dépenses, elle est payée par lui, à la condition cependant que la mise en régie ait été dûment prononcée; car le surcroît serait supporté par l'administration si la régie n'avait pas été régulièrement ordonnée. Même quand elle est régulière, l'excédant de dépense serait à la charge de l'administration s'il provenait d'une mauvaise gestion. En effet, la nomination du régisseur appartient à l'administration, et il est juste que les conséquences d'un mauvais choix retombent sur celui qui seul a qualité pour le faire. Si, au lieu d'un surcroît de dépenses, la régie procurait des éco-

nomies et des bénéfices, l'entrepreneur n'en profiterait pas (art. 21, § *ult.*, *anc. cl. et cond. gener. ponts et chaussées*, 35 § *ult.* des nouvelles et 36, § *ult.*, *pal. impériaux*). Il en serait tout autrement dans les cas où la mise en régie aurait été indûment prononcée. L'excédant de dépenses tomberait à la charge de l'administration tandis que les économies et bénéfices profiteraient à l'entrepreneur [1].

L'entrepreneur serait-il fondé, dans le cas où la mise en régie est indûment prononcée, à demander une indemnité pour la privation de bénéfice résultant de cette mesure ? L'affirmative nous paraît établie : 1° par le droit commun auquel il n'a été dérogé par aucune disposition exceptionnelle ; 2° par l'art. 40 des anciennes clauses et conditions générales (34 des nouvelles) qui reconnaît le droit à indemnité dans le cas où la résiliation a été prononcée par l'administration sans que l'entrepreneur eût donné des motifs pour l'ordonner contre lui [2]. Toute indemnité pour dommage ou pour privation de bénéfice, cesse d'être due lorsque l'entrepreneur a acquiescé à la mise en régie [3], soit expressément, soit tacitement [4].

[1] Cons. d'Ét., arr. des 14 février 1834 (aff. *Raquin*), 12 août 1848 (aff. *Nobilet*) et 14 février 1861 (aff. *Dupond*).

[2] La jurisprudence du Conseil d'État s'est prononcée en sens contraire. Arr. du 12 août 1848 (aff. *Nobilet*). L'opinion que nous avons adoptée au texte est soutenue par M. Christophle, t. I, p. 301, n° 377. *Contrà* Cotelle, n° 258.

[3] Cons. d'Ét., arr. du 26 novembre 1846 (aff. *Jardin*) et 29 décembre 1853 (aff. *Darfeuille*).

[4] La mise en régie, même indûment prononcée, est une mesure d'administration pure contre laquelle le pourvoi contentieux n'est pas directement possible. Les entrepreneurs n'ont que le droit de réclamer une indemnité ; mais le Conseil d'État serait incompétent pour faire cesser la régie.

210. Telle est la mesure qui est souvent pratiquée pendant l'exécution de l'entreprise. C'est l'application aux travaux publics de l'art. 1144 C. Nap., aux termes duquel le créancier a le droit de faire exécuter le fait promis aux frais du débiteur. La différence tient à ce que, pour se prévaloir de l'art. 1144, le créancier doit se faire autoriser par les tribunaux, et que la mise en régie est ordonnée par un arrêté du préfet. Quoique cette mesure ne soit que l'application du droit commun, elle a été l'objet de vives critiques. Chose remarquable ! Ces critiques lui sont adressées tant par l'administration que par les entrepreneurs. L'administration se plaint de ce que sa responsabilité est engagée par le choix du régisseur. Quant aux entrepreneurs, ils élèvent bien des griefs contre une mesure qui peut facilement les ruiner en peu de temps. Il est étonnant, en présence de cette réprobation unanime, que la mise en régie se conserve et que même elle soit pratiquée fréquemment. Son mérite tient à son caractère provisoire. Elle est employée par l'administration sans que le marché soit résilié; et l'entrepreneur, de son côté, parce qu'il peut être relevé de la mise en régie, préfère une mesure qui ne lui ferme pas toute espérance. La réalisation avec réadjudication à la folle enchère aurait souvent, au contraire, pour conséquence de le ruiner définitivement [1].

211. La résiliation est prononcée tantôt dans l'intérêt de l'administration, et tantôt dans l'intérêt de l'entrepreneur. Comme tout propriétaire, l'adminis-

[1] Christophle, t. I, p. 277, n° 344.

tration a le droit de renoncer à l'entreprise et de résilier le marché. C'est la disposition qui est écrite dans l'art. 1794 C. Nap. Ce principe du droit commun a été reproduit dans la législation spéciale aux travaux publics [1]. Alors même que cette résiliation serait l'effet d'un pur caprice, l'entrepreneur ne pourrait pas la faire annuler directement par les juridictions contentieuses ; car c'est un acte d'administration pure contre lequel ne peut pas prévaloir la discussion juridique [2]. Mais l'entrepreneur pourrait soutenir que la résiliation était purement arbitraire, et qu'il lui est dû une indemnité parce qu'elle a été prononcée en dehors des cas prévus par le cahier des charges [3].

212. Lorsque la résiliation est prononcée contre l'entrepreneur, soit pour cause de retard, soit pour inexécution des clauses du cahier des charges, elle n'est que l'application de la clause tacite inhérente à tout contrat synallagmatique (art. 1184 C. Nap.)[4]. Ordinairement en ce cas la mise en régie précède la résiliation ; mais ce qui est un usage n'est pas une obligation, et l'administration a la faculté de choisir entre la résolution et la régie (art. 21, anc. cl. et cond. génér. des ponts et chaussées, 35 des nouvelles). La résolution est prononcée par arrêté du préfet, et cet arrêté est soumis à l'approbation du ministre compétent. C'est

[1] Art. 36, 39 et 40 (anc. cl. et cond. génér., ponts et chaussées).—Décret du 16 décembre 1811, art. 15.

[2] Cons. d'Ét., arr. des 24 juillet 1848 (aff. *Midy*), 12 décembre 1851 (aff. *Nobilet*) et 5 janvier 1860 (aff. *Bénac*).

[3] Cons. d'Ét., arr. du 12 décembre 1851 (aff. *Nobilet*), 26 juin 1856 (aff. *Murgues*).

[4] Cons. d'Ét., arr. des 26 mai 1853 (aff. *Vergereau*) et 30 décembre 1858 (aff. *Mauge-Busselot*).

aussi le préfet qui prononce la résiliation en matière de travaux communaux[1]. L'entrepreneur ne peut pas réclamer d'indemnité lorsqu'il a, par sa négligence ou son incapacité, donné lieu à la résolution. Il est naturel qu'il supporte les conséquences pécuniaires d'une mesure que sa faute a rendue nécessaire[2].

213. Même quand l'entrepreneur n'a rien à se reprocher, la résiliation peut être prononcée par l'administration : 1° pour diminution notable dans le prix des matériaux, 2° pour cessation absolue ou ajournement indéfini des travaux[3].

Quoique l'art. 39 des anciennes clauses et conditions générales ne dise pas ce qu'il faut entendre par *diminution notable*, on considérait dans la pratique qu'il y a diminution notable lorsque la variation a produit une baisse du prix supérieure à un sixième. L'art. 33 des nouvelles clauses et conditions générales est formel sur ce point.

L'autre cause consiste dans la cessation absolue ou l'ajournement indéfini des travaux. Mais, pour ce cas, l'art. 40 détermine aussi l'indemnité que peut réclamer l'entrepreneur. Cette indemnité est complexe et se compose des éléments suivants : Premièrement, l'entrepreneur peut exiger que l'administration lui rachète les ustensiles et outils qu'il ne voudra pas garder pour son compte. Le rachat se fait de gré à gré ou à dire d'experts, d'après la valeur première des

[1] Cons. d'Ét., arr. du 12 décembre 1851 (aff. *Nobilet*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 26 juin 1856 (aff. *Murgues*).

[3] La résiliation ne peut être prononcée que par le ministre compétent, et non par un agent subordonné, alors même que ce dernier aurait commandé les travaux. Cons. d'Ét., arr. du 7 avril 1864 (aff. *Jean*). D. P. 65, 3, 29.

ustensiles, déduction faite de l'usure, le tout au taux du commerce, et sans addition du dixième sous prétexte de bénéfice présumé. Mais il faut que l'entrepreneur manifeste l'intention de demander le rachat; car l'administration ne pourrait pas, retournant cette faculté, exiger une cession que l'entrepreneur ne consentirait pas à faire. L'administration étant strictement obligée de reprendre le matériel dès que la volonté de l'entrepreneur est manifestée, elle supporte les risques si le matériel vient à périr avant d'être employé ou payé[1]. Deuxièmement, l'entrepreneur a le droit d'exiger le rachat des matériaux approvisionnés. Mais, aux termes de l'art. 40 des anciennes clauses et conditions générales et 43 des nouvelles, cette obligation ne porte que sur les matériaux « *approvisionnés par ordre et déposés*, s'ils sont de bonne qualité[2]. » Il ne suffit pas que l'une de ces conditions soit remplie; la réunion des trois est indispensable[3]. Qu'entend-on par matériaux de bonne qualité? Alors même qu'ils auraient été puisés aux carrières désignées par le devis, ils n'auraient pas nécessairement la bonne qualité[4]. C'est un caractère qui doit être apprécié en fait, suivant

[1] M. Christophle dit que les risques incombent à l'administration à partir de la *résiliation* (t. I, p. 475). C'est plutôt à partir du jour où l'entrepreneur a fait son option, puisque jusqu'alors il a une alternative. Tant qu'il n'a pas fait son choix, il reste propriétaire des matériaux et, par conséquent, les risques sont à sa charge. Les bêtes de trait ou de somme ne sont pas pas comprises dans le matériel dont le rachat peut être exigé. (Art. 43 des nouvelles clauses et conditions générales, § 2.)

[2] L'art. 43 du nouveau cahier des charges dit: « *S'ils remplissent les conditions du devis.* »

[3] Cons. d'Ét., arr. des 8 juillet 1840 (aff. *Lixaute*), 16 février 1850 (aff. *Mombrun*).

[4] Cons. d'Ét., arr. du 27 juillet 1850 (aff. *Chaussat*).

les circonstances, et non en vertu d'une présomption inflexible. Mais les matériaux qui avaient été reçus au moment de la résiliation ne sont pas soumis à une nouvelle vérification et réception. Troisièmement, une indemnité était accordée à l'entrepreneur par les anciennes clauses et conditions générales. « Il pourra, disait l'art. 40 des clauses et conditions générales, lui être alloué une indemnité qui sera fixée par l'administration et qui, dans aucun cas, ne devra excéder le cinquantième du montant des dépenses restant à faire en vertu de l'adjudication. » D'après le cahier des charges des palais impériaux, cette somme peut être élevée au trentième (art. 52). Ici commençait la dérogation au droit commun ; car, d'après l'art. 1794, l'entrepreneur peut demander des dommages égaux au *lucrum cessans* et au *damnum emergens*, tandis que d'après l'art. 40 on lui allouait, pour le *damnum emergens :* le rachat des outils et des matériaux approvisionnés ; et pour le *lucrum cessans :* la réparation était limitée au cinquantième ou au trentième des travaux qui restent à exécuter[1]. L'art. 43 des nouvelles clauses et conditions générales n'a pas reproduit la disposition relative à l'indemnité du quarantième pour le *lucrum cessans.*

214. De son côté, l'entrepreneur a le droit de demander la résiliation pour deux causes : 1° pour augmentation notable du prix des matériaux ; 2° pour augmentation ou diminution des travaux au delà de la proportion du sixième[2]. Ces causes de résolution sont

[1] Le Conseil d'État applique, avec beaucoup de rigueur, la limite fixée par l'art. 40. Arr. des 23 novembre 1850 (aff. *Faugeron*) et 9 février 1852 (aff. *Ballereau*).

[2] Art. 39, anc. cl. et cond. génér.

ajoutées au droit commun, et conséquemment elles ne font pas obstacle à ce que l'entrepreneur demande la résiliation, conformément à l'art. 1184 C. Nap., dans le cas où l'administration ne remplirait pas ses engagements. C'est la loi ordinaire des contrats synallagmatiques[1]. L'art. 33 du cahier des palais impériaux dit qu'il y a augmentation notable des prix propre à servir de cause à la résiliation, toutes les fois qu'elle excède le sixième. C'est aussi la proportion qui a été adoptée, pour les ponts et chaussées, par l'art. 35 des nouvelles clauses et conditions générales du 16 novembre 1866. Toute augmentation, au reste, ne peut pas justifier une demande en résiliation. Encore faut-il qu'elle provienne de causes extraordinaires que l'entrepreneur n'avait pas pu prévoir ni, par conséquent, faire entrer en ligne de compte dans les éléments de son contrat. C'est ce qui arriverait, par exemple, si l'augmentation des salaires était causée soit par une levée extraordinaire de conscrits[2], soit par de nouvelles adjudications de travaux[3]. Il en serait autrement si l'augmentation était causée par une élévation subitement demandée par les propriétaires des carrières désignées au devis ou par l'établissement d'un octroi[4] non prévu au sous-détail. La raison de cette solution est que l'élévation des prix pour les propriétaires de carrières est l'exercice normal de leur droit de propriété, et que l'établissement d'un octroi n'agit qu'indirectement sur les salaires et quelquefois ne produit aucun effet.

[1] Cons. d'Ét., arr. du 13 juin 1860 (aff. *ville d'Auxonne*).
[2] Dufour, t. IV, p. 360.
[3] Cons. d'Ét., arr. du 8 février 1855 (aff. *Bertrand*).
[4] Cons. d'Ét., arr. du 15 décembre 1812 (aff. *Béraud et Perrichon*).

L'entrepreneur n'a pas le choix entre la résiliation et une augmentation du prix. La loi ne lui reconnaît d'autre droit que la demande en résolution, et s'il ne l'emploie pas, il ne peut pas demander un supplément des prix[1].

215. Quant à l'augmentation de la somme des travaux, elle est prévue par l'art. 39 anc. cl. et cond. génér. « Dans le cas où, pendant le cours des travaux, et sans changer les charges et les prix, il serait ordonné par l'administration d'augmenter ou de diminuer la masse des travaux, l'entrepreneur sera tenu d'exécuter les nouveaux ordres sans réclamation, à moins qu'il n'ait été autorisé à faire des approvisionnements qui demeureraient sans emploi, et pourvu que les changements en plus ou en moins n'excèdent pas un sixième du montant de l'entreprise, *auquel cas il pourra demander la résiliation de son marché*[2]. » Pour les matériaux approvisionnés qui demeureraient sans emploi, l'entrepreneur ne peut demander qu'une indemnité. Mais l'augmentation ou la diminution de plus du sixième est une cause de résiliation.

216. L'entrepreneur qui demande la résiliation du marché a-t-il le droit d'exiger le rachat des ustensiles

[1] Cons. d'Ét., arr. du 14 août 1854 (aff. *Pierron et Mangini*).

[2] Art. 30 des nouvelles clauses et conditions générales. « En cas d'augmentation dans la masse des travaux, l'entrepreneur est tenu d'en continuer l'exécution jusqu'à concurrence d'un sixième du montant de l'entreprise. — Au delà de cette limite, l'entrepreneur a droit à la résiliation de son marché.

Art. 31. « En cas de diminution dans la masse des ouvrages, l'entrepreneur n'a droit à aucune réclamation tant que la diminution n'excède pas le sixième du montant de l'entreprise. Si la diminution est de plus d'un sixième il reçoit, s'il y a lieu, à titre de dédommagement, une indemnité, qui, en cas de contestation, est réglée par le conseil de préfecture. »

et des matériaux? L'art. 40 des anc. cl. et cond. génér. ne lui reconnaissait ce droit que dans le cas où la résiliation était prononcée par l'administration, et aucune autre disposition n'étendait cette indemnité à la résiliation prononcée contre l'entrepreneur. Ainsi, même lorsque la résiliation était fondée sur l'augmentation de la masse des travaux au-dessus du sixième, elle ne donnait pas lieu à indemnité. L'entrepreneur, en acceptant le marché, a su qu'il s'exposait à la possibilité d'une augmentation des travaux, et que par l'usage de cette faculté l'administration pourrait le forcer à se retirer; si l'éventualité qu'il a pu prévoir se réalise, il n'a pas à réclamer des dommages-intérêts, surtout des dommages tels qu'ils sont fixés par la disposition exceptionnelle de l'art. 40, cl. et cond. génér.[1]. La question est aujourd'hui tranchée par l'art. 43 des nouvelles clauses et conditions générales, d'après lequel ce rachat est facultatif de la part de l'administration lorsque la résiliation est demandée pour des causes autres que celles prévues aux art. 34 et 36 des nouvelles clauses et conditions générales, c'est-à-dire pour ajournement indéfini des travaux et pour décès de l'entrepreneur. Cependant si l'ordre d'augmentation des travaux au-dessus du sixième était arbitrairement donné, et en vue seulement d'amener d'une manière indirecte la résiliation, nous pensons que le conseil de préfecture et le Conseil d'État pourraient et même devraient, recherchant ce qui est au fond, accorder l'indemnité que fixe l'art. 43 des nouv. cl. et

[1] Chatignier, comm., p. 119, et Dufour, t. VII, n° 204. — *Contrà*, Christophle, t. I, p. 498, n° 584.

cond. génér. Car l'examen des faits prouverait que cette augmentation a été capricieusement résolue pour détourner l'application de la loi, en faisant demander par l'entrepreneur une résiliation que l'administration désirait obtenir mais ne voulait pas prononcer.

217. Les augmentations dans la somme des travaux doivent être ordonnées par écrit, et l'entrepreneur qui veut couvrir la responsabilité ne manque pas d'exiger la délivrance d'un écrit par les ingénieurs[1]. Cependant l'inobservation de l'art. 7 des anc. cl. et cond. génér. (art. 10 des nouv.) n'entraînerait que des difficultés et point de déchéance; car cette disposition n'ajoute pas une sanction aussi sévère à la formalité qu'elle prescrit. Ainsi le supplément de prix pourrait être demandé s'il était établi par l'instruction, surtout s'il était reconnu par les ingénieurs, que les travaux supplémentaires avaient été ordonnés verbalement[2]. Les ordres écrits protégent l'entrepreneur, s'ils ont été délivrés par les ingénieurs chargés de l'exécution des travaux. Il n'y a pas à discuter ces prescriptions; car fussent-elles données irrégulièrement, l'entrepreneur est tenu de s'y conformer[3].

218. Les clauses et conditions générales ne s'appli-

[1] Cl. et condit. génér., art. 7, et circulaire du ministre des travaux publics, en date du 3 juillet 1851.

[2] Cons. d'Ét., arr. des 8 juin 1850 (aff. *Momòrun*), 24 février 1853 (aff. *Cressonnier*), 12 août 1854 (aff. *Jourdan*), 8 février 1855 (aff. *Lescure*), 21 mars 1861 (aff. *Harel*).

[3] L'ordre est censé émaner de l'administration elle-même, puisqu'il est donné par son préposé. Cependant il a été jugé que l'entrepreneur ne devrait pas se conformer à l'ordre par lequel l'ingénieur ordonnerait la *suspension des travaux*. Le préfet est seul compétent pour arrêter les travaux; car la *suspension* n'est pas *l'exécution*, et les ingénieurs ne sont chargés que de l'exécution.

quant qu'aux travaux de l'État et des départements, nous avons à rechercher à quelles règles sont soumises les augmentations de la somme des ouvrages en matière de travaux publics des communes. Si le cahier des charges de l'entreprise déclarait expressément que les clauses et conditions générales seraient applicables, il faudrait s'y référer en vertu de la convention. Mais que décider si aucune disposition semblable n'avait été faite? L'analogie ne suffit pas pour étendre les dérogations au droit commun, et c'est au C. Nap. qu'il y a lieu de demander la solution de ces difficultés. Il faudra seulement le modifier en le combinant avec la législation spéciale sur l'organisation communale.

Art. 1793 C. Nap. « Lorsqu'un architecte ou un entrepreneur s'est chargé de la construction à forfait d'un bâtiment, d'après un plan arrêté et convenu avec le propriétaire du sol, il ne peut demander aucune augmentation de prix, ni sous le prétexte d'augmentation de la main-d'œuvre ou des matériaux, ni sous celui de changements ou d'augmentations faits sur ce plan, si ces changements ou augmentations n'ont pas été autorisés par écrit et le prix convenu avec le propriétaire. »

Si le propriétaire est une commune, l'ordre du maire ne suffit pas, et il faut remplir pour les changements les mêmes formalités qui sont exigées pour autoriser des travaux. En d'autres termes, une délibération du conseil municipal est indispensable et, en certains cas, cette délibération doit être approuvée par l'autorité supérieure [1]. Il est vrai que le maire est *directeur des tra-*

[1] L. du 24 juillet 1867, art. 1er, combiné avec la loi du 18 juillet 1837, art. 10, 19 et 45.

vaux (art. 10 de la loi du 13 juillet 1837); mais n'ayant cette qualité que pour les travaux légalement autorisés, il n'a pas capacité pour engager la personne morale qu'il représente sans se conformer aux conditions prescrites. La commune est une mineure, et le maire ne peut pas s'écarter des formalités exigées par la loi pour l'obliger[1]. La commune serait obligée seulement de payer à l'entrepreneur les travaux supplémentaires jusqu'à concurrence du profit ou utilité qu'elle en aurait retiré. *Actio de in rem verso*[2]. Nous n'accorderions même pas à l'entrepreneur un recours contre le maire, parce qu'il a connu la qualité et les pouvoirs du mandataire avec lequel il traitait, et qu'en ce cas, d'après l'art. 1997 C. Nap., le mandataire n'est pas tenu pour ce qui a été fait *ultrà fines mandati*[3]. Cependant il est à remarquer que cet article suppose que le mandataire a *donné à la partie avec laquelle il contracte une connaissance suffisante de ses pouvoirs*. Or il pourrait se faire que le maire, en prescrivant des augmentations de travaux, eût fait croire ou laissé croire qu'il avait une approbation régulière. Il ne serait pas alors couvert par l'art. 1997, et l'entrepreneur pourrait l'actionner en responsabilité[4].

[1] Cons. d'Ét.; arr. du 11 février 1858 (aff. *Thureau*), 29 avril 1859 (aff. *de Vezac*) et 19 avril 1860 (aff. *commune de Gonnord*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 2 mai 1866 (aff. *Moinard*). L'architecte qui, sans autorisation du conseil municipal, a prescrit des travaux supplémentaires n'a droit à aucun supplément d'honoraires.

[3] *Contrà*, Cotelle, t. II, p. 489, Husson, p. 766, et Christophle, t. I, p. 332, n° 406.

[4] Le maire ne pourrait être actionné par l'entrepreneur qu'en vertu de l'autorisation du Conseil d'État (art. 75 de la constitution du 22 frimaire an VIII). Car une jurisprudence constante décide que cette disposition est appli-

§ 4. — Réception des travaux, payement et responsabilité.

Sommaire.

219. Réception provisoire et réception définitive.
220. Du délai de garantie et de sa nature. — Il se cumule avec la responsabilité décennale de l'art. 1792 C. Nap.
221. Payement des à-compte. — Dixième de garantie.
222. Formes des à-compte et du solde.
223. Effets du payement du solde.
224. Saisies-arrêts et oppositions. — Privilége des ouvriers et des fournisseurs.
225. Rédaction du compte et communication des pièces. — Contestation dans les dix jours.
226. Communication officieuse. — Révision pour erreurs matérielles (art. 541 C. proc. civ.)

219. Après l'achèvement des travaux, on procède à leur *réception provisoire*. La *réception définitive* n'a lieu qu'après l'expiration du délai de garantie. Dans le service des ponts et chaussées, ce délai est de six mois pour les travaux d'entretien, pour les terrassements et les chaussées d'empierrement, d'un an pour les ouvrages d'art[1]. Dans le service du génie militaire le délai de garantie est d'une année (devis modèle, art. 48). Pour les travaux publics communaux, le délai de garantie est fixé par le cahier des charges, et à défaut de clause sur ce point, on applique les dispositions

cable aux matières civiles (V. *suprà*, t. III, *Responsabilité des agents du gouvernement*, p. 353, n° 279 et p. 348, n° 275).

[1] Cons. d'Ét., arr. du 22 août 1853 (aff. *Morizot*). C'est le délai qui a été fixé par l'art. 47 des nouvelles clauses et conditions générales du 16 novembre 1866.

du Code Napoléon qui ne distinguent pas la réception provisoire de la réception définitive et ne parlent pas du délai de garantie. C'est ce qu'il faut décider également pour les travaux du service de la marine. Les conditions générales des travaux hydrauliques (art. 56) n'ayant pas établi la réception provisoire, il y a lieu de conclure que, pour cette espèce de travaux, il n'y a pas de délai de garantie. Il résulte de ce qui précède que la réception provisoire est le point de départ du délai pour la réception définitive. La réception soit provisoire, soit définitive, est faite par les agents chargés de la direction des travaux, c'est-à-dire par les ingénieurs ordinaires pour les ponts et chaussées (décret du 7 fructidor an XII, art. 14), et par les architectes quand il s'agit de travaux publics communaux, si le cahier des charges leur a confié la direction de l'exécution[1]. La réception est faite par l'ingénieur en présence de l'entrepreneur ou lui dûment appelé par écrit. En cas d'absence, il y est procédé par l'ingénieur seul[2]. Pour la réception provisoire on dresse un procès-verbal en triple expédition. L'un des exemplaires est envoyé à l'ingénieur en chef; l'autre est remis à l'entrepreneur, et le troisième reste au bureau de l'ingénieur ordinaire. Lorsque le délai de garantie est expiré, l'ingénieur ordinaire se transporte de nouveau sur les lieux, examine les travaux, et s'il reconnaît qu'ils satisfont aux conditions du devis et *sont en bon état d'entretien*, il déclare qu'il y a lieu d'en accorder la réception définitive. — Il dresse un nouveau procès-verbal et l'en-

[1] Cons. d'Ét., arr. du 9 juillet 1846 (aff. *Sauvage c. ville de Brives*).
[2] Anc. cl. et cond. génér., art. 38; 46 et 47 des nouvelles.

voie à l'ingénieur en chef pour être vérifié et approuvé par lui[1]. La réception définitive est expresse lorsqu'elle résulte du procès-verbal dressé suivant les formes qui viennent d'être exposées. Elle peut avoir lieu tacitement par la prise de possession sans réserve[2]. Expresse ou tacite, la réception définitive libère l'entrepreneur des charges relatives à l'entretien. De plus elle l'affranchit de la responsabilité quant aux réfections, changements et réparations d'ouvrages défectueux, ou contraires au devis, ou irréguliers ou incomplets[3].

220. Qu'est-ce que le délai de garantie? C'est un temps d'épreuve pendant lequel les ingénieurs et les architectes surveillent et mettent à l'essai l'exécution des travaux. Ordinairement c'est dans la première période que les vices de construction se montrent, que les malfaçons se manifestent, et la législation spéciale aux travaux publics a voulu qu'avant de recevoir définitivement les travaux ce temps fût passé. Les ouvrages, tant que la réception définitive n'a pas eu lieu, sont censés n'être pas sortis des mains des entrepreneurs. Aussi pendant la durée du délai de garantie, l'entretien est-il à leur charge. Cette proposition n'est

[1] Règlement du 28 septembre 1849 sur la comptabilité des travaux publics, art. 28.

[2] Cons. d'Ét. du 8 décembre 1853 (aff. *Rouvière-Cabane*).

[3] Tous les vices apparents sont purgés et, après la réception définitive, aucune réclamation ne peut être faite qui soit fondée sur des défauts dont la réparation pouvait être demandée avant la réception définitive. Ainsi le Conseil d'État a jugé que l'administration serait sans droit pour demander, après la réception des travaux, l'établissement de rejets d'eau adaptés aux châssis des croisées. Cons. d'Ét., arr. du 29 juillet 1846 (aff. *ville de Gien*). V. aussi Cons. d'Ét., arr. des 23 juillet 1846 (aff. *Châtelet*) et 12 juillet 1855 (aff. *Léaune*).

vraie que ponr l'entretien normal; car si l'administration, par des mesures extraordinaires, rendait cet entretien particulièrement onéreux, le surcroît de dépense serait à sa charge[1]. Mais le délai de garantie n'a pas été établi pour remplacer la garantie décennale de l'art. 1794 C. Nap. Il serait extraordinaire qu'après avoir, sur plusieurs points, rendu la légalité plus étroite au profit de l'administration, les rédacteurs des clauses et conditions eussent renoncé à la responsabilité décennale qui a été établie par le droit commun. Pour admettre une si grande anomalie dans la législation des travaux publics, il faudrait trouver les dispositions les plus claires. Or les auteurs du cahier des clauses et conditions générales n'ont pas manifesté cette intention et, à ne consulter que l'esprit de ces dispositions, il est évident qu'ils ont voulu ajouter, dans l'intérêt de l'administration, quelque chose au droit commun, au lieu de relâcher au profit des entrepreneurs le lien obligatoire qui résulte du Code Napoléon. Tandis que dans les travaux privés, il n'y a que la réception définitive et un seul délai (celui de dix ans) pour toutes les malfaçons, il faut en matière de travaux publics distinguer : 1° les défectuosités apparentes qui peuvent être découvertes immédiatement après l'achèvement des travaux. A celles-là s'applique le délai de garantie, dont l'expiration emporte déchéance pour toutes les réclamations fondées sur les *vices apparents;* 2° les vices de construction pour irrégularité du plan ou instabilité du sol, et pour les *malfaçons non appa-*

[1] Cons. d'Ét., arr. du 23 août 1837, du 28 août 1837 (aff. *Clauzel*) et du 28 juillet 1849 (aff. *commune de Saint-Jean-sur-Erve*).

rentes qui se manifestent plus tard par des effets désastreux. Pour ces faits-là, l'administration pourrait actionner les entrepreneurs comme pourrait le faire un particulier[1].

[1] La question est formellement tranchée par le cahier des charges du ministère d'État, art. 54, qui renvoie aux art. 1792 et 2270 C. Nap. Le cahier des charges du génie militaire a restreint à une année la durée de l'action en garantie dans les mêmes cas où le droit commun accorde dix années. V. dans le sens énoncé au texte : Christophle, t. I, p. 532 et suiv., n° 623. — *Contrà*, Delvincourt (*Livre des entrepreneurs*, p. 202). Cons. d'Ét., arr. des 2 août 1851 (aff. *Desfosseux*) et 21 juillet 1853 (aff. *Bouillaut*). A quelles personnes est applicable la responsabilité décennale? Les ingénieurs civils et militaires de l'État, les conducteurs, piqueurs, agents-voyers et généralement tous les agents qui ont la qualité de fonctionnaires ne sont pas responsables des travaux, sauf le cas de dol ou de faute lourde *quæ dol æquiparatur*. Ils sont en principe couverts par leur qualité, et la garantie du public et de l'administration est toute dans la subordination hiérarchique assurée par la crainte de la révocation. Les architectes et les entrepreneurs, au contraire, — nous voulons parler des architectes qui ne sont pas fonctionnaires, — sont des personnes privées auxquelles s'applique l'art. 1792 C. Nap. L'architecte est responsable :

1° Des vices du plan. Il le serait pour ce motif alors même que son projet aurait été approuvé par le conseil des bâtiments civils. Cons. d'Ét., arr. du 5 avril 1851 (aff. *Oudet*). L'entrepreneur ne pourrait pas sans injustice être tenu des vices du plan, parce que son devoir est de se conformer aux prescriptions des hommes de l'art et qu'on ne pourrait pas, sans méconnaître leur qualité, les obliger à avoir des connaissances suffisantes pour contrôler les plans qu'ils ont seulement à exécuter. Cons. d'Ét., arr. des 31 mai 1855 (Aff. *Bon*), 13 décembre 1855 (aff. *commune de Waldweistroff*), 5 février 1857 (aff. *Gruel*) et 8 mai 1861 (aff. *syndicat du canal d'Isle*);

2° Des vices du sol (art. 1792 C. Nap.) D'après le droit commun, il est responsable des vices du sol même quand il a prévenu le propriétaire du danger, parce qu'il ne devait pas se prêter à l'exécution d'un projet dangereux. C. cass., arr. du 12 février 1850 (aff. *Rabardy*). D. P. 50, I, 311. Mais en matière administrative, dans une espèce où il s'agissait de travaux communaux, il a été jugé que l'architecte était dégagé par l'avertissement qu'il avait donné au conseil municipal des vices du sol et du péril qui en résultait. Cons. d'Ét., arr. du 13 décembre 1855 (aff. *commune de Waldweistroff*);

3° Des malfaçons dans l'exécution, lorsque ces malfaçons sont imputables à un défaut de surveillance. Cons. d'Ét., arr. des 7 juillet 1853 (aff. *Monniot*), 12 juillet 1855 (aff. *Léaune*) et 16 juillet 1857 (aff. *Tournesac*). *Contrà*, un article de M. Drouet dans la *Revue pratique de droit français*, t. II, p. 433 et suiv. Mais pour les malfaçons, l'architecte ne doit

221. En principe, l'entrepreneur n'a droit au payement du prix, même pour partie, qu'après l'achèvement des travaux. Cependant les travaux publics, qui ordinairement exigent des sommes considérables, seraient impossibles si les entrepreneurs étaient obligés d'en faire l'avance pour le tout. Où trouverait-on des adjudicataires assez riches pour dépenser des sommes qui se comptent par millions? Aussi l'usage s'est-il introduit de payer des à-compte pendant l'exécution des travaux. L'administration cependant ne paye que les neuf dixièmes à titre d'à-compte, et conserve le dernier dixième pour la garantie des indemnités que l'entrepreneur pourrait avoir à payer aux tiers. Aussi appelle-t-on cette partie du prix : *le dixième de garantie*. Le dernier dixième n'est payé qu'autant qu'il est justifié, par des quittances en forme, que l'entrepreneur a payé les indemnités et dommages mis à sa charge (art. 9, § 4, anc. cl. et cond. génér.; art. 48 des nouvelles). Même quand cette justification est faite, le payement du solde est souvent retardé par des contestations sur le décompte définitif. C'est pour ce cas que disposait l'art. 34,

être condamné que subsidiairement et pour le cas où l'entrepreneur serait insolvable. Car évidemment celui-ci doit être tenu *principaliter*. En résumé :

A. Les architectes et ingénieurs qui ont la qualité de fonctionnaires publics ne sont pas responsables.

B. L'architecte non fonctionnaire public et l'entrepreneur sont responsables en vertu de l'art. 1792 C. Nap.

C. L'architecte est responsable des vices du plan, mais cette responsabilité n'atteint pas l'entrepreneur.

D. L'architecte et l'entrepreneur sont solidairement responsables des vices du sol.

E. L'architecte est tenu des malfaçons subsidiairement et en cas d'insolvabilité de l'entrepreneur qui en est tenu *principaliter*.

§ 3 des cl. et cond. génér. : « Si, les travaux étant entièrement reçus, l'entrepreneur ne pouvait pas être entièrement soldé à l'expiration du délai de garantie, il pourra prétendre à des intérêts pour cause de retard de payement de la somme qui lui restera due à dater de cette époque. » Les intérêts du solde étaient alloués au taux de 5 p. 100[1]. Mais ils ne couraient pas de plein droit puisque, d'après le principe posé par l'art. 1153 C. Nap., il faut qu'une demande ait mis le débiteur en demeure pour faire courir les intérêts[2]. L'observation de cette disposition était obligatoire s'il n'y était pas dérogé par le cahier des charges[3]. Il n'était d'ailleurs pas nécessaire que la demande fût faite par la voie contentieuse, et il suffisait qu'elle fût adressée au préfet pour les travaux de l'État ou au maire s'il s'agissait de travaux communaux. L'art. 49, paragraphe dernier, du nouveau cahier des clauses et conditions générales est ainsi conçu : « Si l'entrepreneur ne peut être entièrement soldé dans les trois mois qui suivent la réception définitive régulièrement constatée, il a droit, à partir de l'expiration de ce délai de trois mois, à des intérêts calculés d'après le taux légal pour la somme qui lui reste due. »

Si le retard venait de contestations élevées par l'entrepreneur et qui seraient plus tard reconnues

[1] Cons. d'Ét., arr. du 10 août 1850 (aff. *Lance*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 26 juillet 1856 (aff. *Ministre des travaux publics*), 24 mars 1853 (aff. *Lespinasse*), 26 décembre 1856 (aff. *Brousse*).

[3] Cons. d'Ét., arr. des 10 août 1850 (aff. *Lance*), 5 avril 1851 (aff. *Dagieu*), 20 janvier 1853 (aff. *Raoult*), 26 juillet 1855 (aff. *Rouvière*), 25 juin 1857 (aff. *Petit*), 19 avril 1859 (aff. *Fournier*), 3 juillet 1861 (aff. *Girard*).

mal fondées, il n'aurait aucun droit aux intérêts[1]. Ainsi l'entrepreneur ne serait fondé à réclamer des intérêts que si le retard résultait de contestations suscitées à tort par l'administration[2]. Que faudrait-il décider si la faute n'était imputable ni à l'administration ni à l'entrepreneur? Le droit commun met à la charge du débiteur l'inexécution de l'obligation s'il y a eu mise en demeure par le créancier. Il aurait été juste d'appliquer cette règle à la matière des travaux publics, d'autant qu'aucune dérogation n'a été faite par les clauses et conditions générales. Cependant le contraire a été décidé, sous le régime de l'ancien cahier des charges, par la jurisprudence contentieuse du Conseil d'État, de sorte que pour avoir droit aux intérêts, il fallait 1° que l'entrepreneur eût fait une demande; 2° que l'administration eût causé ce retard par des contestations mal fondées. Si le retard était fortuit (et, à plus forte raison, s'il était imputable à l'entrepreneur), les intérêts n'étaient pas dus[3]. Mais cette jurisprudence ne pourrait pas être maintenue en présence de l'art. 49 des nouv. cl. qui fixe le délai de trois mois pour le payement du solde et le cours des intérêts à l'expiration de ce délai.

222. Le payement du solde se fait dans la même forme que les payements d'à-compte, conformément à l'art. 29 du règlement en date du 28 septembre 1849

[1] Cons. d'Ét., arr. du 15 mars 1849 (aff. *Bourdonnaye-Duclésio*), 10 mai 1851 (aff. *Mourrat*), 8 décembre 1853 (aff. *Rouvière Cabane*).

[2] Cons. d'Ét., arr. des 6 janvier 1853 (aff. *Schwind*) et 25 mai 1844 (aff. *Garreau*).

[3] Cons. d'Ét., arr. du 15 mars 1849 (aff. *Bourdonnaye-Duclésio*).

sur la comptabilité de travaux publics : « Lorsqu'il y a lieu de faire un payement à un entrepreneur, l'ingénieur ordinaire rédige un *certificat pour payement*, indiquant la nature et le montant des dépenses. — Cette pièce doit être accompagnée d'un décompte en quantités et deniers des ouvrages exécutés et des dépenses faites par les entrepreneurs pour justifier la proposition de payement. Ce décompte contient une situation comparative des fonds ordonnancés mis à la disposition de l'ingénieur ordinaire sur le chapitre du budget qui doit supporter le payement proposé et des certificats pour payement précédemment délivrés. — Le certificat pour payement et le décompte sont envoyés à l'ingénieur en chef : *le certificat de payement est seul produit au payeur à l'appui du mandat.* » Les mandats de payement sont délivrés par les ingénieurs en chef en vertu d'une sous-délégation que doivent leur faire les préfets pour les ordonnances mises à leur disposition par le ministre des travaux publics (art. 7, cl. et cond. génér.).

223. Le payement du solde a pour effet de libérer complétement l'administration envers l'entrepreneur, et ce dernier n'est plus recevable, à moins qu'il n'ait accepté le payement sous réserves, à élever des critiques contre le décompte définitif[1]. La fin de non-recevoir est réciproque, et l'administration serait également mal fondée à réclamer contre l'entrepreneur le reversement de sommes qu'elle prétendrait

[1] Cons. d'Ét., arr. du 2 juin 1837 (aff. *Hayet*) et 16 novembre 1854 (aff. *Théaux*).

avoir payées en trop à l'occasion de travaux liquidés et payés[1].

224. L'entrepreneur peut être empêché de toucher le solde définitif par des saisies-arrêts ou oppositions pratiquées à la requête de ses créanciers personnels ou des créanciers de l'entreprise, c'est-à-dire des ouvriers et fournisseurs. Ces saisies-arrêts ont été soumises à des règles particulières qui sont réunies dans le décret du 18 août 1809 qu'a complété l'art. 13 de la loi de finances du 9 juillet 1836[2].

[1] Cons. d'Ét., arr. des 26 novembre 1857 (aff. *Pinel*), 16 juillet 1857 (aff. *Gillel*), 22 septembre 1859 (aff. *Vignes*).

[2] La principale de ces règles spéciales est celle qui donne aux ouvriers et fournisseurs un privilége spécial sur les fonds de l'entreprise (décret du 26 pluviôse an II).

Art. 1er. « Les créanciers particuliers des entrepreneurs et adjudicataires des ouvrages faits ou à faire pour le compte de l'État ne peuvent, *jusqu'à l'organisation définitive des travaux publics*, faire aucune saisie-arrêt ni opposition sur les fonds déposés dans les caisses des receveurs d'arrondissement pour être livrés aux entrepreneurs et adjudicataires.

Art. 2. « Les saisies-arrêts et oppositions qui auraient été faites jusqu'à ce jour par les créanciers desdits entrepreneurs ou adjudicataires sont déclarées nulles et comme non avenues.

Art. 3. « Ne sont point comprises dans les dispositions des articles précités les créances provenant du salaire des ouvriers employés par lesdits entrepreneurs, et les sommes dues pour fournitures de matériaux et autres objets servant à la construction des ouvrages.

Art. 4. « Néanmoins les sommes qui resteront dues aux entrepreneurs ou adjudicataires, après la réception des ouvrages, pourront être saisies par leurs créanciers particuliers lorsque les dettes mentionnées en l'art. 3 auront été payées. »

Des mots soulignés à l'art. 1er il semble résulter que le décret du 26 pluviôse an II n'était que *provisoire*, jusqu'à la rédaction définitive d'un code des travaux publics qui était projetée. Mais ce code n'ayant jamais été fait, le provisoire est devenu définitif par la prolongation de sa durée. Il a été, par un décret formel, déclaré applicable aux provinces hollandaises (décret du 8 novembre 1810), et les tribunaux n'ont pas cessé d'en faire l'application. Notamment Poitiers, arr. du 18 février 1837 (aff. *Lombard*). — Le décret du 26 pluviôse an II, tant dans sa rubrique que dans le texte de ses articles, parle des *travaux faits pour le compte de la nation*, et comme les dispositions exceptionnelles sont de droit étroit, le privilége des ouvriers et des fournisseurs ne s'applique qu'aux travaux publics de l'État,

225. Le payement du solde implique la rédaction du compte définitif de l'entreprise; mais ce compte

à l'exclusion des travaux publics communaux. Angers, arr. du 31 mars 1852 (aff. *caisse de la Sarthe*). Caen, arr. du 20 juin 1859 (aff. *Mosselman*). — Tribunal de commerce de la Seine, jugement du 29 mars 1860 (aff. *syndics Rochart*). — C. cass. rej., arr. du 18 janvier 1854 (aff. *Fèvre*). Le même raisonnement conduit à décider que les travaux publics départementaux ne sont pas régis par le décret du 26 pluviôse an II. C. cass., arr. du 9 août 1859 (aff. *Marionnaud*) portant rejet du pourvoi contre un arrêt de la Cour de Bordeaux du 30 novembre 1858, qui avait refusé d'appliquer aux travaux d'un département le privilége des ouvriers et fournisseurs. — *Contrà*, Angers, arr. du 31 mars 1852 (aff. *caisse de la Sarthe*). — Par la même raison cette législation spéciale ne peut être étendue aux ouvriers et fournisseurs que les compagnies concessionnaires emploient à leurs frais et non aux frais de l'État. Poitiers, arr. du 9 mars 1859 (aff. *Green c. Gœpfert*). Paris, arr. du 13 février 1860 (aff. *Jolly et consorts*). Cette doctrine a été soutenue par M. Hérisson dans la *Revue critique* (1860, t. II, p. 565) et par M. Christophle (t. I, p. 441, n° 522), qui conclut en disant : *dura lex sed lex*. Le concessionnaire, il est vrai, est subrogé aux droits de l'État; mais on ne peut pas dire des travaux concédés qu'ils « *sont exécutés pour le compte de la nation ou de l'État.* » Cette doctrine devrait être suivie alors même que l'État garantirait un minimum d'intérêt aux actionnaires; car l'obligation de l'État n'est que subsidiaire. Il en serait autrement des subventions que l'État accorderait aux communes. Ce serait une intervention directe dans les travaux, et ces sommes « fournies par la nation » seraient affectées par privilége aux ouvriers et fournisseurs.

L'art. 1798 du Code Napoléon, qui a été fait postérieurement au décret du 26 pluviôse an II, accorde aux ouvriers une action directe contre le maître de l'entreprise « jusqu'à concurrence de ce dont il se trouve débiteur envers l'entrepreneur, au moment où leur action est intentée. » Quelles sont les différences qui distinguent l'action directe des ouvriers et fournisseurs fondée sur l'art. 1798 d'avec le privilége créé par le décret du 26 pluviôse an II? 1° L'art. 1798 C. Nap. n'accorde l'action directe qu'aux charpentiers, ouvriers et maçons, ce qui exclut les fournisseurs. Les fournisseurs, au contraire, sont compris dans le privilége qu'accorde le décret de l'an II en matière de travaux publics. — 2° L'art. 1798 C. Nap. permet aux ouvriers d'agir contre le maître de l'entreprise pour les sommes qu'il doit; mais si l'entrepreneur avait, pour ces sommes, fait une cession régulière, l'action directe serait paralysée, tandis que le décret du 26 pluviôse an II fait obstacle à la cession des sommes dues par l'État aux entrepreneurs de travaux publics. C. cass., arr. du 18 janvier 1854 (aff. *Fèvre*).

Le privilége créé par le décret du 26 pluviôse an II peut être invoqué par *les fournisseurs*. On doit considérer comme tels les propriétaires de carrières d'où les matériaux sont extraits. Cons. d'Ét., arr. du 29 juin 1847 (aff. *Dupont*) et Féraud-Giraud, *Des dommages*, p. 83. Doit être considéré comme fournisseur non-seulement celui qui procure des matériaux destinés à être

est précédé d'opérations préparatoires pendant le cours de l'entreprise. Pour mettre la partie intéressée à même de se prononcer *cognitâ causâ*, on lui communique des pièces et l'entrepreneur doit, dans un délai déterminé, accepter ou contester les énonciations qu'elles contiennent. Art. 32 des anc. cl. et cond. génér. « Les métrages généraux et partiels, les états d'attachement, les états de situation et les procès-verbaux de réception devront être communiqués à l'entrepreneur et acceptés par lui. — En cas de refus, il déduira par écrit ses motifs DANS LES DIX JOURS qui suivront la présentation desdites pièces, et, dans ce cas seulement, il sera dressé procès-verbal de l'acte de présentation et des circonstances qui l'auront accompagné. — Un plus long délai mettrait souvent dans l'impossibilité de rechercher et de constater les causes d'erreur qui auraient pu donner lieu à quelques réclamations. En con-

incorporés dans l'entreprise, mais aussi celui qui donne des outils servant aux travaux. V. *contrà*, Dijon, arr. du 25 août 1846 (aff. *Girardot*). — Quelles sommes sont affectées au privilége du décret de l'an II? Le texte dit : « *les fonds déposés dans les caisses publiques pour être délivrés aux adjudicataires.* » Or le cautionnement est déposé par les entrepreneurs pour garantir l'adjudication; il est donc impossible de considérer les sommes fournies à titre de cautionnement comme des fonds déposés pour être délivrés aux entrepreneurs. Les expressions employées par le décret supposent que pour le privilége il faut que les sommes soient déposées *par l'État*, ce qui est l'inverse des sommes déposées par *les entrepreneurs* pour servir de garantie à l'État. Le privilége, d'un autre côté, n'est pas accordé au fournisseur pour toutes les créances, mais seulement pour celles qui viennent du prix dû pour *fournitures de matériaux*. Ainsi les dommages-intérêts auxquels l'administration serait condamnée à raison de l'inexécution d'un marché de fournitures ne seraient pas garantis par le privilége du décret de l'an II. Dans le cas où il a fourni des matériaux, le fournisseur est créancier pour avoir coopéré matériellement à l'œuvre, tandis que dans le cas où l'État est condamné à payer des dommages-intérêts, le fournisseur est débiteur pour avoir été empêché de concourir aux travaux. Bourges, arr. du 16 juin 1852 (aff. *Allard*).

séquence, il est expressément stipulé que l'entrepreneur ne sera jamais admis à élever de réclamations au sujet des pièces ci-dessus indiquées après le délai de dix jours, et que, passé ce délai, lesdites pièces seront censées acceptées par lui, quand bien même il ne les aurait pas signées. — Le procès-verbal de présentation devra être toujours joint à l'appui des pièces qui n'auront pas été acceptées. »

Cet article parlait formellement des *métrages généraux*, des *états d'attachement* et des *procès-verbaux de réception*. En quoi ces pièces consistent-elles? Les métrages ont pour but de constater et déterminer la quantité des travaux en longueur, largeur et profondeur. Les états d'attachement comprennent les dépenses établies d'après les rôles des journées et les fournitures faites dans les travaux en régie. Les procès-verbaux de réception constatent l'état d'avancement des travaux ou les modifications à y faire pour que l'achèvement soit considéré comme complet. L'art. 32 des anc. cl. et cond. génér. ne parlait que des pièces principales; mais il était reconnu que les pièces secondaires et notamment les décomptes, soit partiels, soit généraux, étaient soumis à la même règle[1]. La question a d'ailleurs été tranchée par le nouveau cahier des charges du 16 novembre 1866, art. 39, 40 et 41.

Art. 39. « Les attachements sont pris, au fur et à mesure de l'avancement des travaux, par l'agent chargé de leur surveillance, en présence de l'entrepreneur et

[1] La jurisprudence s'est constamment prononcée en ce sens. Cons. d'Ét., arr. du 12 mars 1846 (aff. *Cavelier*), 15 mars 1849 (aff. *Rouvillois*), 31 mai 1851 (aff. *Roussel Agnus*).

contradictoirement avec lui; celui-ci doit les signer au moment où la présentation lui en est faite. Lorsque l'entrepreneur refuse de signer ces attachements ou ne les signe qu'avec réserve, il lui est accordé un délai de DIX JOURS à dater de la présentation pour formuler par écrit ses observations. Passé ce délai, les attachements sont censés acceptés par lui, comme s'ils étaient signés sans réserve. Dans ce cas il est dressé procès-verbal des pièces et des circonstances qui l'ont accompagnée. Ce procès-verbal est annexé aux pièces non acceptées.

Art. 40. « A la fin de chaque mois il est dressé un décompte des ouvrages exécutés et des dépenses faites, pour servir de base aux payements à faire à l'entrepreneur.

Art. 41. « A la fin de chaque année il est dressé un décompte de l'entreprise que l'on divise en deux parties : la première comprend les ouvrages et portions d'ouvrages dont le métré a pu être arrêté définitivement, et la seconde les ouvrages ou portions d'ouvrages dont la situation n'a pu être établie que d'une manière provisoire. — Ce décompte, auquel sont joints les métrés et les pièces à l'appui, est présenté, sans déplacement, à l'acceptation de l'entrepreneur; il est dressé procès-verbal de la présentation et des circonstances qui l'ont accompagnée. — L'entrepreneur, indépendamment de la communication qui lui est faite des pièces, est en outre autorisé à faire transcrire par ses commis, dans les bureaux des ingénieurs, celle dont il veut se procurer les expéditions. — En ce qui concerne la première partie du décompte, l'ac-

ceptation de l'entrepreneur est définitive tant pour les prix que pour les quantités d'ouvrages. — S'il refuse d'accepter ou ne signe qu'avec réserve, il doit déduire ses motifs par écrit dans les VINGT JOURS qui suivent la présentation des pièces. — Il est expressément stipulé que l'entrepreneur n'est point admis à élever des réclamations, au sujet des pièces ci-dessus indiquées, après le délai de vingt jours, et que passé ce délai le décompte est censé accepté par lui, quand bien même il ne l'aurait pas signé ou ne l'aurait signé qu'avec une réserve dont les motifs ne seraient pas spécifiés. — Le procès-verbal de présentation doit toujours être annexé aux pièces non acceptées. — En ce qui concerne la deuxième partie du décompte, l'acceptation n'est que provisoire[1]. »

226. C'est une disposition rigoureuse puisqu'elle entraîne déchéance au bout de dix ou de vingt jours contre l'entrepreneur qui a négligé de contester les pièces. Mais dans la pratique les ingénieurs tempèrent cette rigueur en faisant précéder la communication officielle, qui est le point de départ, d'une communication officieuse qui permet aux parties intéressées d'examiner les pièces avant que le délai de dix jours ne commence à courir[2]. D'un autre côté, l'expiration du délai n'élève pas une fin de non-recevoir contre

[1] Pour la rédaction du compte, les énonciations du détail estimatif ne peuvent prévaloir contre les stipulations formelles du devis. Cons. d'Ét., arr. du 10 avril 1867 (aff. *hospices de Vesoul*).

[2] Christophle, t. I, p. 364, n° 441. Le délai est de vingt jours pour les travaux des palais impériaux, art. 49 du cahier des charges modèle. V. Cons. d'Ét., arr. du 30 mars 1867 (aff. *Foriel*).

les réclamations fondées sur l'erreur matérielle. Même quand le compte est rendu, l'art. 541 C. proc. civ. permet d'en provoquer la révision pour « *erreurs, omissions, faux ou doubles emplois,* » et c'est avec raison que le Conseil d'État maintient l'application de cet article, après l'expiration du délai fixé par les cl. et cond. génér. : *Erreur ne fait pas compte*[1]. La jurisprudence ne considère pas comme erreurs matérielles ni les erreurs de métrage ni les doubles emplois résultant d'une fausse interprétation du devis[2].

§ 5. — Ressources affectées a l'exécution des travaux publics.

Sommaire.

227. Division du sujet.
228. Souscriptions volontaires. — Acceptation des offres.
229. Contribution des propriétaires auxquels l'exécution des travaux procure une plus-value.
230. Il faut qu'un décret ait déclaré que les art. 30 à 32 de la loi du 16 septembre 1807 seront appliqués.
231. Double expertise. A quelle époque faut-il que la première soit faite ?
232. Notable augmentation de valeur. — Plus-value. — Compensation.

[1] Cons. d'Ét., arr. des 17 janvier 1838 (aff. *Jacob*), 20 janvier 1843 (aff. *Blandin*), 1er février 1851 (aff. *Monneron*), 18 août 1857 (aff. *Bucquoy*). — A qui appartient l'action en règlement de compte ? A l'entrepreneur et à ses héritiers. Que faut-il décider à l'égard de ses créanciers ? La jurisprudence du Conseil d'État leur a constamment refusé le droit d'intervenir dans les débats sur le règlement des comptes. Cons. d'Ét., arr. du 15 mars 1849 (aff. *Rouvillois*). 26 mars 1850 (aff. *Painchaux*), 10 février 1859 (aff. *Brenon et consorts*). Cette jurisprudence implique que le droit de critiquer un décompte est purement personnel, et que les créanciers ne peuvent pas, pour intervenir, se prévaloir de l'art. 1166 C. Nap. Cependant aucun texte ne dit formellement que ce droit soit exclusivement réservé à l'entrepreneur, et d'un autre côté il n'est pas personnel par sa nature ; car il est *essentiellement et exclusivement pécuniaire*, ce qui est incompatible avec le caractère personnel du droit. V. en ce sens Christophle, t. I, p. 386, n° 469.

[2] Cons. d'Ét., arr. du 27 juin 1865 (aff. *ville de Poitiers*). D. P. 66, 3, 18.

233. Travaux défensifs contre l'inondation. — Travaux de curage. — Loi du 14 floréal an XI.
234. Propriétaires non riverains.
235. Base de la répartition.
236. Dépenses que doit comprendre la répartition. — Recouvrement. — Réclamations.
237. Recours pour excès de pouvoir.

227. Indépendamment des crédits alloués par l'État, les départements et les communes, les travaux publics sont exécutés au moyen de ressources supplémentaires qui sont : 1° les souscriptions volontaires et 2° les taxes spéciales.

228. La souscription est tantôt pure et simple et tantôt conditionnelle. Ainsi souvent les souscripteurs stipulent qu'un chemin suivra telle direction qu'ils déterminent. Est-ce à dire que, la subvention une fois acceptée, il y aura contrat synallagmatique entre l'administration et les particuliers ? L'intérêt général ne permet pas que l'administration soit liée au point de ne pouvoir pas changer un tracé pour un autre qu'elle trouverait plus avantageux. Mais, en ce cas, la condition n'étant pas accomplie, le souscripteur aurait le droit de se faire restituer les sommes versées, s'il avait payé : *condictio ob rem dati re non secutâ*. S'il n'avait pas payé, il serait dégagé de son obligation par l'inaccomplissement de la condition [1].

Par elle-même la souscription n'est qu'une offre, et elle n'est définitive qu'en vertu de l'acceptation. S'agit-il de travaux entrepris pour le compte de l'État, les souscriptions doivent être acceptées par le mi-

[1] Cons. d'Ét., arr. des 16 novembre 1850 (aff. *Bertin*), 15 février 1851 (aff. *Cretté*), 8 décembre 1853 (aff. *dame de Verdilhac*), 27 août 1854 (aff. *Guéroult*), 10 mars 1855 (aff. *Figuet*).

nistre dans le département duquel se trouvent les travaux. Lorsque les travaux sont départementaux, l'art. 1er de la loi du 18 juillet 1866 dispose, à son § 8, que le conseil général statue définitivement sur les « offres faites par des communes, des associations ou des particuliers pour concourir à la dépense des routes départementales ou d'autres travaux à la charge des départements. » Enfin, en ce qui concerne les travaux communaux, le conseil municipal, aux termes de l'art. 19 de la loi du 18 juillet 1837, délibère sur « l'acceptation des dons et legs faits aux communes et aux établissements communaux. » L'art. 48 ajoute que les dons et legs d'objets mobiliers ou de sommes d'argent sont exécutoires en vertu d'un arrêté du préfet jusqu'à 3000 fr., et cette disposition a été généralisée par les décrets de décentralisation des 25 mars 1852 et 13 avril 1861 [1].

Les offres résultant de la souscription pourraient aussi être acceptées tacitement. Cette acceptation ne doit pas être induite du fait seul de l'exécution des travaux, alors même que l'exécution aurait été faite conformément aux conditions stipulées dans la souscription, si d'autres circonstances ne prouvaient pas la volonté d'accepter de la part de l'administration.

[1] La délibération du conseil municipal n'est pas nécessaire lorsqu'il s'agit de dépenses relatives aux chemins vicinaux de grande communication. L'art. 7 *in fine* de la loi du 21 mai 1836 donne au préfet le droit de statuer sur « les offres faites par des particuliers, associations de particuliers ou des communes. » Le préfet pourrait, d'après cette disposition, accepter des souscriptions sans qu'il y eût une délibération préalable du conseil municipal. La jurisprudence a étendu la même proposition aux chemins vicinaux d'intérêt commun ou de moyenne communication, quoique l'art. 7 ne s'applique textuellement qu'aux chemins de grande communication. Cons. d'Et., arr. du 12 juillet 1855 (aff. *Duclos*).

Ainsi il y aurait acceptation tacite suffisante si les décrets qui ont déclaré l'utilité publique contenaient l'approbation implicite des offres [1].

L'acceptation seule rend le contrat irrévocable. A dater de ce moment, les souscriptions sont exigibles et le sont pendant trente années, conformément à la règle générale de l'art. 2262 C. Nap. Il ne s'agit pas ici d'une contribution publique soumise aux prescriptions spéciales de la loi du 3 frimaire an VII, mais d'un engagement volontaire dont le caractère, par conséquent, est inconciliable avec la nature de l'impôt [2].

229. La dépense des travaux publics peut être couverte pour partie au moyen de la contribution que l'administration est en droit d'imposer aux propriétaires riverains à raison de la plus-value donnée à leurs propriétés par l'exécution des travaux.

Loi du 16 septembre 1807, art. 30. « Lorsque par des travaux énoncés dans la présente loi, lorsque par l'ouverture de nouvelles rues, par la formation des places nouvelles, par la construction de quais ou par tous autres travaux publics généraux, départementaux

[1] Cons. d'Ét., arr. des 13 avril 1850 (aff. *commune de Chailly*), 15 novembre 1851 (aff. *commune de Mont-Saint-Jean*), 2 février 1854 (aff. *ville de Bayeux*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 23 juin 1853 (aff. *Germain*). Le conseil de préfecture est compétent pour statuer sur les questions relatives à la fixation et au recouvrement des offres. Car ce contrat est, par son objet, un marché de travaux publics (loi du 28 pluviôse an VIII, art. 4). Cons. d'Ét., arr. du 23 mars 1850 (aff. *Mont-Charmont*); 2 août 1851 (aff. *Chambord*), 23 décembre 1852 (aff. *Soubeyrand*), 28 juin 1855 (aff. *commune de Saint-Just-en-Chevalet*). — L'abandon gratuit d'un terrain ne peut pas, sous ce rapport, être assimilé à une souscription. Toutes les questions relatives à ce terrain étant des questions de propriété seraient de la compétence des tribunaux civils. Cons. d'Ét., arr. du 17 juillet 1861 (aff. *commune de Craon*).

ou communaux ordonnés ou approuvés par le gouvernement, des propriétés privées auront acquis une notable augmentation de valeur, ces propriétés pourront être chargées de payer une indemnité qui pourra s'élever jusqu'à la valeur de la moitié des avantages qu'elles auront acquis : le tout sera réglé par estimation dans les formes déjà établies par la présente loi, jugé et homologué par la commission qui aura été nommée à cet effet.

Art. 31. « Les indemnités pour payement de plus-value seront acquittées au choix des débiteurs, en argent ou en rentes constituées à 4 p. 100 net ou en délaissement d'une partie de la propriété, si elle est divisible; ils pourront aussi délaisser en entier les fonds, terrains ou bâtiments dont la plus-value donne lieu à l'indemnité, et ce, sur l'estimation réglée d'après la valeur qu'avait l'objet avant l'exécution des travaux desquels la plus-value aura résulté.

Art. 32. « Les indemnités ne seront dues par les propriétaires des fonds voisins des travaux effectués que lorsqu'il aura été décidé par un règlement d'administration publique rendu sur le rapport du ministre de l'intérieur, et après avoir entendu les parties intéressées, qu'il y a lieu à l'application des deux articles précédents. »

On s'est demandé d'abord si ces dispositions sont encore applicables, et la jurisprudence administrative a répondu que les art. 30-32 n'avaient pas cessé d'être en vigueur. C'est ce qu'a décidé formellement un avis du Conseil d'État en date du 26 novembre 1843, et la même solution a depuis été adoptée par la section du conten-

tieux[1]. Cette double jurisprudence est conforme aux principes, les articles ci-dessus relatés n'ayant été abrogés par aucun texte postérieur.

230. Mais si les art. 30 à 32 de la loi du 16 septembre 1807 sont encore en vigueur, ils ne sont pas applicables de plein droit et par la seule vertu des dispositions qu'ils contiennent. Il faut qu'un décret dans la forme des règlements d'administration publique ait décidé que ces articles seraient appliqués. En exigeant cette formalité, l'art. 32 ne dit pas à quel moment ce décret doit être rendu. On en a conclu avec raison que le règlement serait régulièrement rendu à toutes les époques de la durée des travaux, même après leur achèvement[2].

231. Il faut, en second lieu, que deux expertises soient faites, l'une pour constater la valeur des immeubles soumis à contribution au moment où les travaux ont commencé, et l'autre pour déterminer la valeur nouvelle des biens après l'achèvement. Assurément il est conforme à la raison et à l'esprit de la loi de faire la première estimation avant les travaux et la seconde après leur réalisation. Cependant l'art. 31 ne fixe pas l'époque où il sera procédé aux estima-

[1] Cons. d'Ét., arr. du 23 novembre 1847 (aff. *ville de Paris*), 14 juin 1851 (aff. *Perrot et autres*), 17 janvier 1853 (aff. *Moreau*).

[2] Cette solution est implicitement contenue dans les arrêts du Conseil d'État des 1er juin 1830 aff. *Valence-Minardière*, 20 avril 1854 (aff. *sœurs de la Providence*), 15 mai 1856 (aff. *de l'Épine*). M. Lebon, *Recueil des arrêts du Conseil d'État*, 1856, p. 367, et M. Christophle, t. II, p. 27 et 28, soutiennent que le décret doit être rendu au commencement, c'est-à-dire avant l'exécution des travaux. Ce serait assurément plus logique et aussi plus conforme à l'esprit de la loi de 1807; mais le texte de l'art. 32 ne fixe pas le moment.

tions, et la jurisprudence en a conclu que les deux opérations pourraient être faites régulièrement après les travaux, s'il était possible de déterminer la valeur première et la valeur nouvelle. Il pourrait se faire en effet que l'état des lieux ne fût pas sensiblement modifié et que l'estimation demeurât possible quoique faite *ex post facto*[1]. La jurisprudence exige d'ailleurs, comme condition en ce cas, que l'état matériel des lieux permette de constater la valeur primitive[2]. Au reste, si l'époque où l'expertise sera faite n'est pas prescrite à peine de nullité, la jurisprudence décide aussi que, d'après la loi, il faut nécessairement faire deux expertises et l'une d'elles ne pourrait pas être remplacée par de simples renseignements[3].

232. L'art. 32 ne fait contribuer que les propriétaires de *fonds voisins*. Il n'est pas nécessaire que les fonds soient contigus, quoique souvent la loi civile emploie indistinctement les mots *voisins* et *contigus* l'un pour l'autre. Ici rien n'autorise une pareille assimilation, et la loi s'attache seulement à la *notable augmentation de valeur*[4]. La loi ne se borne pas à exiger une plus-value; il faut qu'elle soit *notable*. Que faut-il entendre par un accroissement notable? C'est là une question de fait et d'appréciation suivant les cir-

[1] Cons. d'Ét., arr. des 13 août 1852 (aff. *Cany*), 17 février 1853 (aff. *Perrot*); 15 mai 1856 (aff. *de l'Épine*). M. Christophle soutient que la première expertise doit précéder le commencement des travaux (t. II, p. 29, n° 42).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 20 avril 1854 (aff. *sœurs de la Providence*) et 15 mai 1856 (aff. *de l'Épine*).

[3] Cons. d'Ét., arr. du 13 août 1852 (aff. *Cany*).

[4] M. Paignon (*De la plus-value*, p. 20) soutient qu'il ne peut y avoir d'augmentation notable de valeur qu'autant que les fonds sont contigus. Mais c'est ajouter à la loi et non l'interpréter.

constances de chaque affaire, et sur laquelle il est impossible d'établir une règle invariable[1]. La loi de 1807 n'exige d'ailleurs pas que la plus-value soit *immédiate et spéciale*, comme le prescrit l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841 et, par conséquent, les propriétaires voisins pourraient être forcés de contribuer pour une plus-value quelconque, *générale* ou *spéciale*. Ainsi l'augmentation générale de valeur qui enrichirait tous les propriétaires d'un quartier traversé par une rue nouvelle pourrait donner lieu à l'application des art. 30 à 32 de la loi du 16 septembre 1807. Les propriétaires expropriés partiellement pourraient-ils, après avoir subi la compensation pour plus-value immédiate et spéciale, être repris conformément à la loi de 1807 pour la plus-value générale? Le règlement de l'indemnité par le jury a pour but de donner au propriétaire la réparation du préjudice qu'il éprouve par suite de l'expropriation. Au contraire, l'application des art. 30 à 32 a pour objet de faire contribuer les propriétaires voisins au payement des dépenses occasionnées par les travaux qui donnent de la plus-value à leurs propriétés. Le but de ces dispositions est donc loin d'être le même, et il n'y a pas à conclure de l'une à l'autre. Il est vrai que, d'après l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841, l'indemnité se compense avec la plus-value; mais cette compensation n'a lieu qu'entre la plus-value immédiate ou spéciale et l'indemnité, tandis que la contri-

[1] « Ils doivent être représentés par une élévation considérable, la moitié au moins du loyer à percevoir » (*Journal de droit administratif*, par M. Chauveau, 1861, p. 217). La proportion fixée par M. Chauveau nous paraît être arbitraire autant qu'exagérée.

bution établie par la loi du 16 septembre 1807 grève toutes les propriétés voisines pourvu qu'elles aient reçu de l'exécution des travaux une *augmentation notable*, alors même qu'elle ne serait que générale[1].

233. Les travaux défensifs contre les inondations donnent lieu au payement de taxes par les propriétaires intéressés, et la mesure dans laquelle ils doivent contribuer est proportionnée à l'intérêt qu'ils ont dans l'exécution des travaux (L. du 16 septembre 1807, art. 33 et L. du 28 mai 1858, art. 5). Le principe qui mesure la contribution des propriétaires à leur intérêt est écrit dans une loi. Aussi est-il supérieur aux pouvoirs du chef de l'État et des préfets. Les décrets ou arrêtés portant constitution des associations syndicales ne pourraient donc pas changer cette proportion, et il y aurait excès de pouvoir s'ils établissaient une autre base de répartition. Il en est tout autrement de

[1] V. *Contrà*, Christophle, t. II, p. 36, n° 48, et avis du Conseil d'État cité par cet écrivain, p. 36, *loc. cit.* Une autre question très-controversable est celle de savoir si le propriétaire qui agit en dommages-intérêts pour préjudice résultant de travaux publics doit subir la compensation fondée sur les art. 30 à 32 de la loi du 16 septembre 1807. L'affirmative ne nous paraît pas être équitable; car elle aurait pour résultat de faire contribuer les uns et point les autres. D'un autre côté, les ayants droit à indemnité pour dommages supporteraient une part de la dépense. En résumé, nous décidons : 1° que les art. 30 à 32 de la loi de 1807, en permettant de faire contribuer les propriétés voisines qui reçoivent une *augmentation notable de valeur* n'a pas en vue la plus-value immédiate et spéciale dont parle l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841. Ces articles peuvent donc s'appliquer à la plus-value générale; 2° les propriétaires expropriés partiellement qui ont été soumis à la compensation prescrite par l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841 ne sont pas pour cela dispensés de contribuer conformément aux art. 30 à 32 pour la plus-value générale; 3° le propriétaire qui réclame une indemnité, pour dommages à lui causés par les travaux publics, ne peut pas être repoussé par une compensation tirée des art. 30 à 32. Car la demande en indemnité est fondée sur un dommage direct et matériel, tandis que l'application des art. 30 à 32 peut être basée sur l'augmentation notable même générale.

la contribution aux dépenses du curage des rivières non navigables ni flottables. L'art. 1er de la loi du 14 floréal an XI porte qu'il sera pourvu « au curage des canaux et rivières non navigables et à l'entretien des digues et ouvrages d'art qui y correspondent de la manière prescrite par les anciens règlements ou d'après les usages locaux. » Ces règlements ou usages locaux seraient observés alors même qu'ils auraient adopté une base de répartition autre que l'intérêt des propriétaires dans l'exécution des travaux[1]. S'il y a un règlement écrit, la difficulté n'est pas grande; mais quand il n'existe que des usages, il faut constater la multiplicité des faits. Un seul ne suffirait pas pour constituer l'usage[2]. Au reste les anciens usages s'effacent peu à peu devant les nouveaux règlements, qui font triompher le principe de la répartition proportionnelle à l'intérêt des propriétaires voisins[3].

Ce pouvoir de modifier les anciens règlements ou usages par de nouveaux règlements n'appartient qu'au chef du pouvoir exécutif en Conseil d'État. Les préfets ont bien le droit de faire des arrêtés pour réglementer le curage; mais il ne leur appartient que d'ordonner des mesures d'exécution et non de modifier la répartition de la dépense. Seul le chef de l'État a reçu le pouvoir, en matière de curage, de changer les bases po-

[1] Cons. d'Ét., arr. des 4 juillet 1827 (aff. *Blancomp*), 23 avril 1849 (aff. *Delongueval*), 28 décembre 1849 (aff. *Besnard*), 14 mai 1852 (aff. *Martel*), 5 août 1854 (aff. *Guilbert*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 15 mai 1857 (aff. *Robert*).

[3] Cons. d'Ét., arr. des 20 juillet 1836 (aff. *Tulasne*), 18 novembre 1858 (aff. *Watel et consorts*).

sées par les anciens règlements ou usages[1]. En effet, le décret sur la décentralisation du 13 avril 1861, tableau D, n° 6, donne aux préfets le droit de prendre des dispositions pour assurer le curage et le bon entretien des cours d'eau non navigables ni flottables, en ajoutant cependant qu'ils devront se conformer aux règles et à la manière prescrites par les anciens usages et règlements. La même restriction n'a pas été prescrite pour limiter les pouvoirs du chef de l'État en fait de curage, d'où la conséquence que les préfets n'ont pas le pouvoir de modifier les anciens règlements et usages locaux, tandis que l'Empereur a ce droit[2].

234. Les propriétaires non riverains sont-ils sujets au payement des taxes de curage? Quelques distinctions sont à faire. Oui, s'il existe d'anciens usages ou règlements qui leur en imposent l'obligation. Oui encore s'il existe un règlement d'administration publique récent qui, à raison de l'intérêt qu'ils ont au curage, les oblige à payer une part. Mais s'il n'y avait ni règlements anciens, ni usages, ni décret récent, ils ne pourraient pas être forcés à contribuer par arrêté du préfet[3].

235. L'intérêt, dans les cas où il sert de base à la contribution, ne se mesure pas à la valeur vénale ou locative des propriétés qui profitent de la protection contre les inondations ou des travaux de curage. Ce

[1] Cons. d'Ét., arr. du 28 août 1843 (aff. *Arrosant de la Crau*), 12 mai 1847 (aff. *Desgrottes*), 17 février 1848 (aff. *Dupuis*).

[2] Cons. d'Ét., arr. des 12 juillet 1855 (aff. *Garnier*) et 29 février 1860 (aff. *Courtois*).

[3] Cons. d'Ét., arr. des 29 décembre 1859 (aff. *Mouchet*), 29 février 1860 (aff. *Courtois*); 28 mars 1860 (aff. *ville de Rouen*), 18 avril 1860 (aff. *Chauveau*).

qu'il faut prendre en considération, c'est le dommage que les intéressés évitent suivant leur position topographique. Il pourrait se faire, en effet, qu'une grande usine, à cause de son éloignement, ne retirât qu'un fort petit avantage des travaux, tandis qu'un petit usinier, très-exposé à l'inondation à cause de son rapprochement, retirerait une utilité considérable des travaux de défense ou de curage[1].

236. La répartition des frais doit comprendre : 1° les dépenses matérielles du curage ; 2° celles qui ont été faites pour la rédaction des projets, devis et plans et la rémunération des hommes de l'art qui ont dirigé les travaux[2] ; 3° le payement des gardes-rivière qui sont chargés d'assurer la surveillance et le bon entretien des travaux de curage[3].

Le recouvrement est fait soit par le percepteur des contributions directes, soit par un receveur spécial désigné par le préfet. C'est le receveur qui dresse les rôles sur les renseignements fournis par le syndicat. S'il négligeait de le faire, il y serait pourvu par le préfet[4]. Les réclamations sont jugées par le conseil de préfecture, comme en matière de contributions directes. L'appel est porté au Conseil d'État, sans autres frais que ceux de timbre. Le ministère des

[1] Cons. d'Ét., arr. des 17 novembre 1849 (aff. *Léger de Chauvigny*), 7 janvier 1857 (aff. *Bayard*).

[2] Cette dépense est due par les propriétaires et non par les communes où les travaux sont exécutés. Cons. d'Ét., arr. du 6 janvier 1853 (aff. *Bryon*), 19 novembre 1853 (aff. *Watel*).

[3] Cons. d'Ét., arr. du 15 décembre 1853 (aff. *Biennais*).

[4] Le conseil de préfecture excéderait ses pouvoirs en ordonnant la confection des rôles par des experts. Cons. d'Ét., arr. du 21 avril 1848 (aff. *Massonet*).

avocats au Conseil d'État n'est donc pas obligatoire pour les demandes en décharge ou en réduction[1]. Elles doivent être formées, à peine de déchéance, dans les trois mois de la publication des rôles; mais aucune disposition n'exige que la demande en décharge ou dégrèvement soit accompagnée des quittances des termes échus[2].

237. L'art. 4 de la loi du 14 floréal an XI porte que le conseil de préfecture est compétent pour connaître de toutes les contestations qui s'élèvent relativement à la « *confection des travaux.* » Sa compétence n'est donc pas limitée aux demandes en décharge ou en réduction. Le mot *confection* comprend toutes les questions sur le point de savoir si les travaux ont été ou non faits conformément aux plans. Mais dans les casoù le débat consisterait à savoir si le préfet avait le droit d'ordonner le curage, le conseil ne serait pas compétent, et il faudrait se pourvoir devant le ministre par la voie hiérarchique, ou, pour excès de pouvoir, au Conseil d'État (*omisso medio*[3]).

[1] Les demandes en décharge ou réduction sont les seules auxquelles s'applique la dispense du ministère des avocats. Ce ministère serait donc obligatoire s'il s'agissait d'un recours contre un arrêté du préfet ou tout autre acte de l'administration relatif au curage. Cons. d'Ét., arr. du 18 mai 1858 (aff. *Lorin*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 1er décembre 1853 (aff. *Haine et consorts*).

[3] Cons. d'Ét, arr. du 12 février 1857 (aff. *Gabillot*). — Christophle, t. II, p. 77, n° 97.

§ 6. — Effets de l'entreprise de travaux publics à l'égard des tiers.

Sommaire.

238. Effets des travaux publics à l'égard des tiers. — Renvoi.
239. Différences entre le dommage et l'expropriation.
240. Suite.
241. Suite. — Servitudes.
242. Suite. — Cessation du bail.
243. Ne donnent droit à indemnité que les dommages directs et spéciaux.
244. Caractères que doit avoir le dommage pour donner lieu à indemnité.
245. L'indemnité est due pour dommage causé aux personnes.
246. Dommages résultant des travaux de voirie.
247. Dommages causés par le voisinage des cours d'eau.
248. Dommages provenant de la déviation des cours d'eau. — Usines.
249. A qui appartient l'action en indemnité?
250. Contre qui doit-elle être dirigée?
251. Fins de non-recevoir contre l'action en indemnité.

238. Nous avons déjà étudié plusieurs des effets que l'entreprise de travaux publics produit à l'égard des tiers : 1° la servitude d'extraction des matériaux (t. VI, p. 15, n° 14 et suiv.); 2° l'expropriation pour cause d'utilité publique (*suprà*, t. VII, p. 1 et suiv.); 3° l'occupation temporaire (t. VII, *suprà*, p. 133, n° 150). Il nous reste à nous occuper des dommages causés aux propriétés privées par les travaux publics.

239. Nous avons déjà dit (*suprà*, t. VII, p. 29, n° 26) que le dommage causé par les travaux publics diffère essentiellement de l'expropriation en ce que celle-ci dépouille le particulier de sa propriété, tandis que celui-là n'est que la « détérioration de la chose qui reste « dans le domaine du propriétaire[1]. » Il y a grand

[1] *Hiérarchie administrative* par Trolley, t. V, n° 2607.

intérêt à savoir s'il y a simplement dommage ou expropriation, notamment au point de vue de la compétence ; car, pour l'expropriation, l'indemnité est fixée par le jury tandis que le conseil de préfecture est compétent en matière de dommages. Aussi la jurisprudence du Conseil d'État abonde-t-elle en arrêts qui ont pour objet de tracer la ligne de démarcation entre ces compétences.

Mais ces difficultés se réduisent à la question de savoir si le particulier reste propriétaire ou non. Dans le premier cas il n'y a que dommage, tandis que dans le second il y a expropriation. Cependant, ainsi que nous l'avons déjà fait remarquer (*suprà*, t. VII, p. 28, n° 25), on assimile à l'attribution de propriété la dépossession intégrale au moyen d'une occupation définitive qui absorberait tous les produits du sol et la possession du sol lui-même [1]. Ainsi le jury serait compétent pour fixer l'indemnité pour une parcelle incorporée par l'effet de l'exécution des travaux publics, quoiqu'elle n'eût pas été comprise dans le plan des ingénieurs [2].

240. La question de savoir si les dommages permanents à la propriété privée constituaient une expropriation a longtemps été débattue entre les tribunaux civils et les juridictions administratives. Les premiers décidaient que les dommages permanents causaient

[1] Cons. d'Ét., arr. du 26 avril 1860 (aff. *de Rastignac*) et C. cass., arr. du 3 février 1841 (aff. *Mignerot*).

[2] Le contraire a été cependant décidé par le tribunal des conflits, le 22 décembre 1850 (aff. *Martin, Merrier et consorts*). Mais cette solution a été avec raison combattue par M. Christophle, t. II, p. 157, n° 182. V. Cons. d'Ét., arr. du 30 décembre 1858 (aff. *de Novillars*).

une diminution de la propriété équivalente à la dépossession, d'autant plus que le préjudice pouvait être considérable et bien supérieur à la valeur d'une parcelle de terre. Cette doctrine fut même quelquefois admise par le Conseil d'État avant 1840. Mais, à partir de cette année, la jurisprudence administrative a revendiqué les affaires de cette nature avec une persistance non interrompue, et son opinion a été consacrée par le tribunal des conflits. La controverse a cessé, et la Cour de cassation s'est ralliée à la doctrine adoptée par le tribunal des conflits[1]. Il n'y a donc pas à distinguer entre les diverses espèces de dommages. Qu'ils soient temporaires ou permanents, il n'y a pas expropriation, et le conseil de préfecture est compétent pour en connaître. La controverse a été terminée dans le sens où elle devait finir ; car d'après les principes, il n'y a expropriation qu'autant que la propriété est attribuée à l'administration. Quant à l'importance du dommage, c'est un élément auquel la loi ne s'est pas arrêtée, et avant tout il

[1] Les arrêts suivants avaient décidé qu'il y avait expropriation. C. cass., arr. du 30 avril 1838 (aff. *commune des Moulins*), 23 avril 1838 (aff. *préfet de l'Oise*). Lyon, arr. du 1er mars 1838 (aff. *Polaillon*), 9 décembre 1840 (aff. *canal de Roanne à Dijon*). Colmar, arr. du 30 avril 1840 (aff. *chemin de Strasbourg*). Paris, arr. du 20 décembre 1841 (aff. *préfet de la Seine*), 23 août 1842 (aff. *commune de Courbevoie*). Rouen, arr. du 17 juillet 1843 (aff. *Brard*). Aix, arr. du 17 juin 1845 (aff. *ville de Draguignan*). — Le tribunal des conflits a consacré, dans les décisions suivantes, la compétence des conseils de préfecture. Arr. du 29 mars 1850 (aff. *Thomassin* et *Besniard*), 3 avril 1850 (aff. *Séjourné*), 3 avril 1850 (aff. *Mallet*), 21 décembre 1850 (aff. *Chevallier*), 24 juillet 1851 (aff. *Pamard*). — Le Conseil d'État a depuis lors maintenu la même doctrine, et la Cour de cassation s'y est ralliée. C. de cass., arr. du 29 mars 1852 (aff. *préfet d'Alger*), 10 août 1854 (aff. *préfet du Puy-de-Dôme*). Paris, arr. du 24 juillet 1857 (aff. *chemin de fer de Genève à Lyon*).

faut considérer la nature des faits. Or l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII attribue au conseil de préfecture les indemnités pour dommages, sans distinguer entre les dommages temporaires et les dommages permanents[1].

241. Par la même raison, l'établissement d'une servitude nouvelle ou l'aggravation d'une servitude ancienne ne sont pas assimilables à une expropriation, à moins qu'il n'y eût occupation définitive de la propriété[2]. Ainsi le passage à niveau sur un che-

[1] Quoique le dommage ne soit connu que postérieurement à l'exécution des travaux et que l'indemnité ne puisse pas être préalable, la loi aurait pu attribuer la fixation au jury d'expropriation. La compétence du jury pour des indemnités non préalables n'est pas en effet sans exemple dans notre loi, et c'est ainsi notamment que le jury est compétent lorsqu'un terrain est attribué à la voie publique par la vertu d'un plan général d'alignement. Mais ce que la loi aurait pu ou même dû faire dépasse les droits de l'interprétation juridique. Or la loi de l'an VIII ne peut pas être interprétée autrement qu'elle l'a été par le tribunal des conflits.

[2] Laferrière, *Cours de droit public et administratif*, t. 1er, p. 359. — La question de savoir s'il y a servitude ou expropriation s'est présentée devant le Conseil d'État dans les conditions suivantes : pour faciliter le mouvement des volées d'un pont tournant, l'administration ou la compagnie subrogée à ses droits avait fait éraser une maison voisine à une hauteur de 12 mètres, avec interdiction à l'avenir d'élever la construction. Sur la réclamation du propriétaire, le Conseil d'État a décidé : 1° qu'il y avait prise de possession d'une propriété privée, et que les tribunaux civils étaient compétents pour régler l'indemnité ; 2° qu'il y avait occupation partielle d'une propriété bâtie et que, conformément à l'art. 50 de la loi du 3 mai 1841, le propriétaire avait le droit de réquérir l'expropriation intégrale. Cons. d'Ét., arr. du 27 décembre 1860 (aff. *Letessier-Delaunay*). Tout en signalant cette solution comme favorable à la propriété, M. Christophle la critique au point de vue des principes. « Le dérasement, dit-il, avait bien pour effet la perte d'une portion de la propriété ; mais y trouvait-on cette condition essentielle en dehors de laquelle la perte d'une propriété ne constitue pas l'expropriation, c'est-à-dire une acquisition correspondante du domaine public? Le domaine public ne s'était pas augmenté des étages supérieurs de la maison ; non, l'administration s'était bornée à les détruire et à imposer sur la partie restante l'exercice d'une servitude fort onéreuse, sans doute, mais qui n'avait aucun des caractères de la dépossession. » (T. II, p. 162, n° 185.) Cette argumentation

min d'exploitation pour le service d'une voie ferrée n'est qu'un dommage permanent ; car le chemin conserve sa destination et le propriétaire n'est pas dépossédé puisque le chemin conserve sa destination ordinaire[1]. La suppression d'une servitude active ne donnerait au propriétaire du fonds dominant que le droit de demander une indemnité pour dommages devant le conseil de préfecture ; car l'extinction d'un droit ne peut pas être considérée comme une occupation définitive[2]. Aussi le conseil de préfecture est-il compétent pour fixer l'indemnité toutes les fois que la servitude est supprimée *principaliter*, au lieu de l'être accessoirement à une expropriation[3].

242. Le locataire privé des locaux qu'il occupe n'éprouve-t-il également qu'un dommage donnant lieu à une action devant le conseil de préfecture? La loi de 1841 attribue au jury la fixation de l'indemnité due au locataire ; mais elle suppose que le propriétaire est

est loin d'être concluante. L'administration en effet peut exproprier pour détruire aussi bien que pour conserver, et nous ne voyons pas comment on pourrait, sans subtilité, soutenir que dans l'espèce, il n'y avait pas eu *occupation définitive*. L'administration s'était emparée de la maison pour la détruire jusqu'à 12 mètres, et la destruction est assurément de toutes les occupations la plus définitive qui puisse être pratiquée.

[1] Cons. d'Ét., arr. du 1er mai 1858 (aff. *commune de Peniora*). Il y aurait occupation définitive si une partie de chemin privé était, pour le service de la voie ferrée, enfermée par des clôtures fixes qui la séparent des autres parties. Cons. d'Ét., arr. du 15 mai 1859 (aff. *départ. de la Gironde*).

[2] Cons. d'Et., arr. du 16 décembre 1850 (aff. *d'Espagnet*).

[3] C'est ce qui a été décidé par le Conseil d'État par les arrêts suivants : 15 juin 1842 (aff. *Phalipau*), au sujet de locataires qui étaient privés de droits de jour et de passage qu'ils avaient sur une impasse. 17 mai 1844 (aff. *Labretonnière*). Il s'agissait de l'exhaussement d'une digue qui avait été fait au préjudice d'un voisin ; ce voisin avait sur cette digue une servitude *altius non tollendi* en vertu d'un titre formel. 12 juin 1850 (aff. *Guillot*) et 18 avril 1861 (aff. *Bourquin*). Cette espèce était relative à des propriétaires de prairies auxquels on avait supprimé des aqueducs et prises d'eau.

exproprié, et qu'il y a lieu de régler les deux indemnités. Notre question consiste à savoir si la cessation du bail est un simple dommage lorsqu'elle a lieu principalement, sans même que la propriété soit expropriée. Nous avons décidé plus haut (t. VII, p. 28, n° 25) que la cessation d'un bail était l'extinction d'un droit, et non l'attribution d'une propriété. C'est un dommage qui rentre dans la compétence du conseil de préfecture, et le jury n'est compétent, en vertu d'un texte formel de la loi du 3 mai 1841, que dans le cas où le locataire est exproprié concurremment avec le propriétaire, ou bien dans celui où le propriétaire aurait fait une cession amiable à l'administration [1].

243. D'après la jurisprudence administrative, tous les dommages ne donnent pas droit à indemnité. Il faut, pour que la réparation soit due, qu'il s'agisse de dommages *directs et matériels*. Ainsi le préjudice résultant de ce que des terrains seront plus difficiles à vendre ou des maisons d'une location moins productive par suite d'un déplacement de la circulation, ne pourrait pas servir de base à une réclamation; car ce n'est là qu'un dommage indirect et, en quelque sorte abstrait. Il serait même impossible de prouver qu'il est, pour le tout, la conséquence des travaux. Il pourrait se faire qu'une partie dût être attribuée au mouvement naturel et insensible du temps qui détruit les propriétés les plus

[1] Cons. d'Ét., arr. des 7 février 1856 (aff. *Garnier*) et 20 juin 1861 (aff. *Degousse*). Il en serait de même *à fortiori* si les travaux avaient fait cesser la jouissance gratuite d'un terrain. Cons. d'Ét., arr. du 16 avril 1852 (aff. *Daviaud*).

solides[1]. Quels sont les dommages qui doivent être considérés comme *directs et matériels?* Le Conseil d'État a eu à se prononcer sur des espèces fort diverses, et de l'examen des arrêts il résulte que les faits suivants ont le caractère de dommage direct donnant lieu à indemnité :

1° La diminution des facilités d'accès et le préjudice qui en est la conséquence pour la location et la vente des propriétés[2]. En ce cas, la dépréciation ne tient pas au déplacement général de la circulation dans une ville, mais au changement spécial de la propriété ;

[1] Cette jurisprudence, que défendent MM. Serrigny (*Questions et traités*, p. 618), Cotelle (t. II, p. 174, nos 129 et suiv.) et Dufour (t. VII, n° 324), est combattue par M. Christophle (t. II, n° 195), qui ne veut pas que l'indemnité soit limitée aux dommages directs et matériels, mais voudrait l'étendre à tous les dommages, d'autant que la loi ne fait aucune distinction. « Le jury, dit-il, ne prend-il pas en considération, quand il s'agit d'évaluer l'indemnité, tous les préjudices qui sont la conséquence de l'expropriation, soit qu'ils en résultent immédiatement, soit, au contraire, qu'ils n'en soient que la suite éloignée. Or, à cet égard, le doute n'est pas possible et l'interprétation large de la loi est depuis longtemps passée en jurisprudence. Comment donc en serait-il autrement lorsqu'il s'agit de la réparation des dommages causés en dehors de toute expropriation? Pourquoi ce qui est admis ici serait-il repoussé là comme contraire aux principes de notre droit public? » Quelque large que puisse être l'interprétation de la loi du 3 mai 1841, un jury n'admettra jamais qu'il soit dû une indemnité au propriétaire pour la difficulté que causeront les travaux à la location des maisons ou à la vente des propriétés, en déplaçant la circulation dans une ville. C'est là un préjudice *indirect* et *abstrait* dont les jurés, pas plus que les conseils de préfecture, ne peuvent tenir compte à cause de l'impossibilité d'appréciation. Le Conseil d'État a eu raison d'exclure les réclamations fondées sur un préjudice incertain, et dont la cause est, en tout cas, difficile à déterminer exactement. Au contraire, quand il s'agit d'un dommage direct et matériel, la cause est connue et le *quantum* du tort peut être déterminé. La jurisprudence a du reste donné assez d'extension au sens des mots *dommage direct et matériel* pour que les propriétaires n'aient pas à se plaindre de son interprétation ; car la loi du 3 mai 1841 n'en a jamais reçu une plus large que celle-là. Serrigny, t. III, n° 1175, appelle cette distinction « *une vaine fumée, une abstraction de quintescence.* » (V. *suprà*, t. V, p. 589, *note*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 28 juillet 1852 (aff. *commune de Maulde*).

2° L'exhaussement ou l'abaissement du niveau d'une route au devant d'une maison[1]. Ce cas n'est que le développement du précédent. Le dommage est direct et matériel quoique les travaux ne touchent pas la maison. Par le fait seul de l'exhaussement ou de l'abaissement du niveau, les accès peuvent être rendus non-seulement difficiles, mais même impossibles, et cela suffit pour constituer le dommage direct et matériel. Il suffit que le dommage soit une conséquence certaine des travaux;

3° L'infiltration des eaux dans les caves d'une maison, si cette infiltration provient du mauvais état des aqueducs existant sous la voie publique[2];

4° L'inondation d'une propriété par un cours d'eau[3];

5° L'accumulation des eaux pluviales ou naturelles devant une propriété[4];

6° La dépréciation des produits d'un étang par suite de la dérivation d'une rivière[5];

7° La corrosion des rives d'un fleuve par suite de la direction imprimée au courant de l'eau par des travaux exécutés dans l'intérêt de la navigation[6];

[1] Cons. d'Ét., arr. des 15 mars 1844 (aff. *Scalabre*), 3 novembre 1853 (aff. *Delattre*) et 30 mars 1867 (aff. *Vernhet*).

[2] Cons. d'Ét., arr. des 16 février 1854 (aff. *commune de Damnery*), 25 janvier 1855 (aff. *ville d'Amiens*), 15 mai 1856 (aff. *ville d'Amiens*), 10 décembre 1857 (aff. *Breuillier*), 5 janvier 1860 (aff. *Turban*).

[3] Trib. confl. 2 juillet 1851 (aff. *Fizes*); Cons. d'Ét., arr. des 22 février 1855 (aff. *de Massol*), 4 juin 1857 (aff. *commune d'Osne-le-Val*).

[4] Cons. d'Ét., arr. du 11 mai 1854 (aff. *compagnie du chemin de fer du Nord*).

[5] Cons. d'Ét., arr. du 17 novembre 1824 (aff. *Vigne*).

[6] Cons. d'Ét., arr. du 23 décembre 1850 (aff. *Martin Merrier*).

8° La suppression ou la diminution de la force motrice des usines ayant une existence légale[1];

9° Le dommage temporaire causé par le chômage d'une usine[2];

10° Les éboulements ou glissements de terrains sur les fonds inférieurs[3];

11° Le changement des conditions de salubrité et d'habitation d'une maison, alors même que la maison ne serait pas touchée par les travaux[4].

L'analyse de la jurisprudence que nous venons de présenter prouve que la formule devrait être modifiée par la suppression du mot *matériel;* car l'indemnité est accordée dans plusieurs cas où la propriété privée n'est pas matériellement atteinte[5]. Il serait plus exact de dire qu'une indemnité est due toutes les fois que, par suite des travaux publics, il y a eu *dommage direct et spécial.*

244. Pour que l'indemnité soit due il faut que le dommage résulte des travaux et non d'une force majeure[6], à moins que la force majeure n'ait été précédée d'une faute commise par l'administration[7]. Cepen-

[1] Cons. d'Ét., arr. du 22 juin 1850 (aff. *Rambaud*), 16 novembre 1850 (aff. *Moulins de Moissac*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 6 janvier 1853 (aff. *Leblanc-Daveau*), 30 mars 1867 (aff. *Foucheyrand*).

[3] Cons. d'Ét. arr. des 16 février 1860 (aff. *Debains*) et 29 mars 1860 (aff. *Hagermann*).

[4] Cons. d'Ét., arr. des 10 décembre 1857 (aff. *compagnie du chemin de fer de Lyon*); 30 mars 1854 (aff. *Phalipau*), 18 août 1856 (aff. *Péan de Saint-Gilles c. ministre de la guerre*), 3 juillet 1861 (aff. *Delbert*).

[5] Cons. d'Ét., arr. des 20 avril 1848 (aff. *Roumieu*), 19 janvier 1850 (aff. *commune de Chagny*), 14 juin 1852 (aff. *Delbert*), 9 février 1854 (aff. *Boutillié*), 14 juin 1855 (aff. *Paccard*).

[6] Cons. d'Ét., arr. des 23 mars 1853 (aff. *de Contades*), 11 juin 1856 (aff. *Leconte*), et 17 avril 1856 (aff. *commune de Rémilly*).

[7] Cons. d'Ét., arr. du 25 avril 1856 (aff. *Groley*), 20 juin 1859 (aff. *Deleveau*) et 4 juillet 1860 (aff. *chemin de fer du Midi*).

dant l'indemnité serait due dans les cas où le préjudice aurait été la suite directe de travaux exécutés pour réparer les conséquences d'un fait de force majeure[1]. Réciproquement le propriétaire n'aurait droit à aucune indemnité si le préjudice qu'il éprouve était imputable à sa faute plutôt qu'à l'exécution des travaux publics[2]. Il en serait de même, d'après la jurisprudence, si les travaux portaient atteinte à un avantage précaire, révocable, et non à un droit acquis. Comme la durée de la tolérance n'est pas connue, il serait impossible d'apprécier l'étendue de la perte et, par conséquent, de fixer la mesure de la réparation[3]. Nous ne trouvons pas juste cependant qu'une autorité se substitue au pouvoir de révocation qui appartient soit à un particulier, soit à une autre administration que celle qui fait les travaux. La révocation n'aurait peut-être jamais été prononcée, et en fait l'avantage précaire aurait pu avoir une perpétuité qu'en droit il n'avait pas. Est-il équitable d'enlever au particulier la permanence possible de la volonté du concédant?

[1] Cons. d'Ét., arr. du 29 novembre 1851 (aff. *compagnie de navigation du Drot*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 30 novembre 1854 (aff. *Mignot*). L'administration ne pourrait pas rejeter sur les particuliers intéressés la faute du dommage qu'ils éprouvent, sous prétexte que les projets de travaux étaient connus, et que nonobstant on a construit les maisons à raison desquelles le préjudice est souffert. Tant que les travaux n'ont pas été officiellement arrêtés, le propriétaire a usé de son droit en élevant des constructions, d'autant que l'administration pouvait facilement abandonner des projets à peine formés. C'est ce que nous avons décidé plus haut pour le cas où les propriétaires ont construit nonobstant le refus de nivellement fondé sur ce que l'administration avait le projet de faire *ultérieurement* des changements de niveau. On ne peut pas dire qu'en ce cas il y ait faute du propriétaire; car il n'a fait qu'user de son droit d'une façon normale.

[3] Cons. d'Ét., arr. du 12 janvier 1860 (aff. *Babaud-Larivière*).

C'est un sacrifice qu'on lui impose en supprimant une faculté dont la jouissance aurait peut-être été éternelle, et exiger de lui ce sacrifice sans indemnité c'est aller contre toutes les règles de la justice. Il serait plus conforme à l'équité de l'indemniser comme si l'avantage précaire était irrévocable. L'administration donnerait peut-être une somme supérieure à la perte réelle; mais il pourrait se faire aussi que cette indemnité ne dépassât pas l'exacte réparation du préjudice, et dans le doute il est préférable d'adopter la solution qui assure dans tous les cas la réparation intégrale du dommage.

Il faut que le dommage soit *actuel*, et aucune indemnité ne pourrait être réclamée pour *dommages éventuels*, même à titre interruptoire de prescription. En effet la prescription ne courrait que du jour où le dommage se serait manifesté[1]. C'est parce qu'il serait impossible d'apprécier un préjudice futur que cette proposition doit être adoptée; car l'incertitude porte 1° sur l'existence de ce préjudice, et 2° sur son étendue. Mais si cette difficulté n'existait pas, si le dommage était inévitable et qu'en outre la portée pût en être déterminée, on pourrait demander une indemnité actuelle pour dommages futurs, et notamment une indemnité unique pour dommages annuels. Ce droit serait réciproque, et l'administration qui ne voudrait pas subir une réclamation périodique pourrait offrir, de son côté, au propriétaire qui ne ré-

[1] Cons. d'Ét., arr. des 22 novembre 1851 (aff. *canal de la Sambre à l'Oise*), 28 juillet 1853 [aff. *de Galiffet*), 1er février 1855 (aff. *Denailly*), 18 août 1856 (aff. *ministre de la guerre*).

clamerait pas, un règlement intégral pour les pertes futures [1].

245. L'indemnité n'est pas due seulement pour dommages causés aux propriétés, mais aussi pour dommages causés aux personnes, ainsi que cela résulte du mot « *torts* » qu'emploie l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII [2]. En conséquence, l'administration ou les concessionnaires devraient indemniser les habitants qui auraient souffert de maladies causées par l'insalubrité résultant des travaux publics [3]. Si l'indemnité est due, par qui sera-t-elle fixée? Le conseil de préfecture sera-t-il compétent pour les torts faits aux personnes comme pour les dommages aux propriétés tant mobilières [4] qu'immobilières? La question me paraît devoir être résolue par une distinction. Si le dommage aux personnes est essentiel aux travaux (lorsque, par exemple, les travaux sont insalubres), le conseil de préfecture sera compétent conformément à l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. Que si, au contraire, le tort résulte d'une négligence commise par l'administration ou par les concessionnaires, les tribunaux ordinaires devront être saisis;

[1] Cons. d'Ét., arr. des 22 février 1855 (aff. *Laporte de Belviala*), 21 juin 1855 (aff. *Roussille*) et 12 janvier 1860 (aff. *chemin de fer du Midi*). Il ne faut pas confondre avec les pertes éventuelles les dépenses faites pour les prévenir. Car la dépense est, par elle-même, actuelle et constitue un dommage immédiat. Cons. d'Ét., arr. du 18 février 1854 (aff. *Moulun*).

[2] V. Ducrocq, *Cours de droit administratif*, p. 81, et Christophle, t. II, p. 201, n° 219.

[3] Cons. d'Ét., arr. du 29 mars 1855 (aff. *compagnie du chemin de fer d'Avignon*).

[4] Cons. d'Ét., arr. du 14 mai 1858 (aff. *Develenne*). Cet arrêt décide que le dommage causé à la propriété mobilière donne droit à indemnité comme celui qui atteindrait une propriété immobilière.

car il s'agit d'un cas de responsabilité fondé sur le droit commun (art. 1384, C. Nap.)[1].

246. Les travaux de voirie sont la cause la plus fréquente des dommages directs et spéciaux donnant droit à indemnité. S'ils ont pour effet d'ébranler les murs des bâtiments riverains, il est tout naturel que l'administration donne une réparation au propriétaire dont la propriété est touchée. En serait-il de même si les fondations étaient seulement déchaussées ou si les accès étaient modifiés ?

Si on raisonnait en cette matière comme pour les intérêts ou droits privés, on pourrait dire que l'État, le département ou la commune sont propriétaires; qu'ils sont maîtres sur leur terrain et que les riverains ne peuvent pas réclamer contre des faits qui sont purement et simplement l'exercice du droit de propriété. *Neminem lædit qui jure suo utitur*. Mais entre l'administration et les propriétaires riverains il existe des rapports spéciaux qui ne permettent pas d'appliquer cette règle générale. Premièrement, les riverains sont soumis à des servitudes qui tiennent au régime de la voirie (balayage, pavage, trottoirs, droits de voirie, etc. etc.), et ces obligations souvent onéreuses ne peuvent être que la contre-partie des avantages que leur procure la voie publique. Deuxièmement, l'administration dans l'intérêt de la beauté des villes invite les propriétaires

[1] C. d'Angers, arr. du 22 novembre 1866 (aff. *Fouassier c. ville du Mans*). D. P. 66, 2e p., p. 221, et 14 juin 1866 (aff. *Séguin c. Damy*). D. P. 66, 2e p., p. 240. La compétence de l'autorité judiciaire, en ce cas, a été consacrée par la jurisprudence du Conseil d'État. Arr. sur conflit du 22 novembre 1863 (D. P. 64, 3, 5). Deux arrêts du même jour. Dans le même sens : C. de Paris, arr. du 23 juin 1863 (D. P. 63, 2e p., p. 131).

à construire le long des chemins, places ou rues. Qui répondrait à cette invitation s'il était exposé à perdre sans indemnité les accès sur la voie publique? L'ouverture d'une rue emporte donc engagement tacite de l'administration d'indemniser les propriétaires dans le cas où, par suite de l'exécution des travaux publics, les maisons riveraines perdraient les avantages qu'elles avaient auparavant. Ce principe est aujourd'hui hors de contestation; car la doctrine et la jurisprudence sont unanimes pour le soutenir[1]. L'indemnité comprend en ce cas 1° une somme nécessaire pour couvrir la dépense de raccordement entre la maison endommagée et le nouveau niveau de la voie publique; 2° en cas d'abaissement du sol, les frais auxquels donne lieu la consolidation du mur dont les fondations ont été déchaussées; 3° La diminution de la valeur locative de la maison ou des terrains, ce qui aurait lieu, par exemple, si les terrains étaient loués pour chantiers[2]. 4° La perte d'achalandage résultant de la difficulté que trouvent les chalands à fréquenter les magasins[3]. Les

[1] Proudhon, *Traité du domaine public*, t. I, nos 370 et suiv. Curasson, *Actions possessoires*, p. 208 et 214. Christophle, t. II, p. 205, n° 222. Cons. d'Ét., arr. des 28 décembre 1854 (aff. *Malliavin*), 13 janvier 1859 (aff. *Prieur*), 6 août 1861 (aff. *Liégeard*), 21 mars 1861 (aff. *Cluzel*), 20 juin 1861 (aff. *Degousse*).

[2] Il est arrivé dans plusieurs cas que les propriétaires ont réclamé devant le conseil de préfecture lorsque déjà ils avaient été condamnés par les tribunaux civils à des réductions de baux envers leurs locataires. Quoique ces décisions soient de nature à exercer de l'influence sur les juges administratifs, cependant elles n'ont pas pour le conseil de préfecture l'autorité de la chose jugée, et nonobstant la réduction des baux, la demande d'indemnité pour dommage direct et spécial pourrait être rejetée.

[3] Aucune indemnité ne serait due si la diminution de la valeur locative ou la perte de l'achalandage tenait uniquement au déplacement de la clientèle par l'ouverture d'une rue nouvelle qui aurait déplacé la circulation.

propriétaires d'établissements industriels ont même élevé la prétention d'obtenir une indemnité pour le préjudice causé à leur clientèle par des travaux qui n'avaient modifié que temporairement l'état de la voie publique. Il faut même convenir que cette réclamation s'est produite dans des circonstances propres à intéresser aux réclamants. En effet, quoique temporaire, la modification de la voie par les travaux publics avait duré une dizaine d'années, espace de temps plus que suffisant pour déplacer un achalandage. Ne semble-t-il pas d'ailleurs, qu'il importe peu de perdre un établissement industriel par une modification temporaire ou par un changement permanent de l'état des lieux? Celui que ruinent les travaux est peu touché de ces distinctions, et l'équité est blessée par une solution qui répare la perte dans un cas et, dans l'autre, la met à la charge du particulier. Jusqu'à ces derniers temps ces réclamations avaient cependant toujours été repoussées par la raison que les propriétaires étant soumis au régime de la voirie, ils sont tenus de souffrir les travaux entrepris dans l'intérêt de la meilleure viabilité. Si on adoptait une autre solution, le moindre travail exécuté dans une rue soulèverait plusieurs réclamations, et la crainte de semblables difficultés pourrait entraver le service de la circulation en arrêtant les travaux nécessaires pour l'assurer[1]. Un arrêt récent a cependant décidé qu'une indemnité était due aux locataires qui avaient été *em-*

[1] Cons. d'Ét., arr. du 20 janvier 1843 (aff. *Delmas et Talon*), 27 juin 1853 (aff. *Wenger et Grunder*), 19 janvier 1854 (aff. *Le Balle*), 6 avril 1854 (aff. *Legras*), 25 avril 1855 (aff. *Hébert*).

pêchés d'ouvrir leurs boutiques par des travaux de voirie et notamment par la démolition d'un passage[1].

Si les travaux publics avaient pour effet de fermer les accès d'un côté seulement en les laissant ouverts de l'autre, il n'y aurait pas lieu à indemnité, les habitants de la propriété riveraine pouvant toujours aboutir à la voie publique[2]. Cependant une réparation serait due dans les circonstances suivantes : 1° Si pour aboutir par le côté ouvert, il fallait faire un détour très-long ; 2° Si la rue était fort étroite, et qu'il fût impossible aux voitures de tourner, ce qui équivaudrait à une fermeture complète ; car avant les travaux, les voitures pouvaient entrer d'un côté et, sans tourner, sortir par l'autre extrémité. Quant au point de savoir dans quels cas l'augmentation du trajet ou la difficulté de tourner donnent droit à une indemnité[3], c'est une question de fait qui ne peut être jugée que d'après les circonstances de chaque affaire.

247. Le voisinage des cours d'eau cause aux propriétaires riverains des dommages fréquents et même des dommages directs et matériels. Tant que le préjudice est la suite des inondations périodiques ou accidentelles, il n'y a pas lieu a indemnité[4]. Il est de principe en effet que les cas fortuits ou faits de force majeure sont à la charge des propriétaires. Mais si le préjudice naturel était aggravé par des travaux faits

[1] Cons. d'Ét., arr. du 8 août 1865 (aff. *passage Bourg-l'Abbé*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 21 juin 1851 (aff. *Veyret*), 28 décembre 1854 (aff. *chemin de fer de Paris à Lyon*), 4 avril 1856 (aff. *Darnis*), 26 août 1858 (aff. *Crispon*), 4 avril 1861 (*chemin d'Orléans*).

[3] Cons. d'Ét., arr. des 27 janvier 1865 (aff. *Ducoudré et consorts*) et 3 août 1866 (aff. *chemin de fer de l'Est*).

[4] Cons. d'Ét., arr. du 11 janvier 1855 (aff. *Conis*).

sur le lit de la rivière, dans l'intérêt de la navigation, une indemnité pourrait être réclamée pour dommages provenant de travaux publics[1], pourvu bien entendu que le tort fût une conséquence directe et spéciale des travaux[2]. Il en serait autrement si les travaux avaient été exécutés non dans l'intérêt de la navigation mais dans un intérêt de police, par exemple pour arrêter une inondation et prévenir des malheurs publics. Il est de règle, en effet, que les mesures prises dans un intérêt de police sont des cas fortuits, des *faits du prince* que les propriétaires sont obligés de supporter sans indemnité.

248. L'administration a le pouvoir de détourner le cours des rivières navigables ou flottables. Or l'exercice de ce droit aura des conséquences multiples. Premièrement, les propriétaires qui étaient bordés et naturellement clos par le cours d'eau seront, dans la plupart des cas, obligés de faire les frais d'une clôture artificielle. Deuxièmement, le sol perdra de sa fraîcheur, ce qui équivaudra à la diminution de la fertilité naturelle de la terre. Troisièmement, la dérivation des eaux diminuera ou anéantira la force motrice des usines établies sur le cours d'eau qui est détourné en tout ou en partie. Une indemnité est-elle due pour ces trois espèces de dommages? La clôture naturelle et la fraîcheur du sol sont des avantages que procure le voisinage du cours d'eau. Il n'y a pas là un droit acquis mais un avantage sujet à dépérir pour plusieurs causes, et

[1] Cons. d'Ét., arr. des 14 juin 1853 (aff. *Delbert*) et 14 juin 1855 (aff. *Paccard*). — En sens contraire, Cons. d'Ét., arr. des 27 août 1839 (aff. *Dauzou*) et 10 janvier 1854 (aff. *de Jovyac*).

[2] V. spécialement le dernier arrêt cité à la note précédente.

que l'administration n'a pas contracté l'obligation de conserver[1].

Quant à la diminution ou à la suppression de la force motrice des usines, il y a quelques distinctions à faire. Celles qui sont établies sur les cours d'eau navigables ou flottables, n'ont en règle générale qu'un caractère révocable qui tient à l'inaliénabilité du domaine public (V. *suprà* t. V, p. 363 et 364, n° 419). Elles n'existent qu'en vertu d'une tolérance et, en principe, cette tolérance peut être révoquée sans indemnité. Par exception, il y a lieu à indemnité dans les deux cas suivants: 1° lorsque la concession est antérieure au 1er février 1566, parce qu'alors le titre remonte à une époque où le domaine de la Couronne — il comprenait le domaine public et le domaine privé de l'État — pouvait être aliéné par la volonté du souverain[2]. 2° Si

[1] *Contrà*, Christophle, t. II, p. 237, n° 254. — Dans ses conclusions sur l'affaire des *chemins de fer du Midi*, en 1859, M. Leviez, commissaire du gouvernement, a soutenu le principe du droit à indemnité dans les circonstances prévues au texte. Mais le Conseil d'État n'a pas statué sur cette question.

[2] Il n'est pas nécessaire que le propriétaire de l'usine représente l'acte même de concession. Il suffirait qu'il prouvât que la construction était faite antérieurement à 1566, et ce fait emporterait présomption que l'usine n'avait été établie qu'en vertu d'une autorisation ou d'une concession régulière. C. d'Ét., arr. des 30 mars 1846 (aff. *de Boisset*) et 10 mars 1848 (aff. *Faucheux*). Si le cours d'eau n'avait été classé parmi les rivières navigables ou flottables que depuis 1566, le propriétaire aurait à prouver seulement que l'usine existait avant la déclaration de navigabilité, c'est-à-dire à une époque où la rivière ne faisait pas partie du domaine public. Quant aux usines comprises dans une vente nationale, la jurisprudence du Conseil d'État avait d'abord exigé que la vente contînt l'affectation spéciale d'une force motrice déterminée. Cons. d'Ét., arr. du 13 février 1846 (aff. *Poullet*). Mais cette condition n'est plus exigée aujourd'hui et, d'après la jurisprudence la plus récente, l'indemnité est accordée par cela seul que l'usine a été comprise dans une vente nationale, alors même qu'il n'y aurait pas eu affectation d'une *force déterminée*.

l'usine, quoique établie postérieurement à 1566, avait été comprise dans une vente nationale de sorte que l'État serait garant comme vendeur[1].

Quant aux usines établies sur les cours d'eau non navigables ni flottables, nous avons dit plus haut (*su-*

[1] La jurisprudence du Conseil d'État n'admet que ces deux exceptions au principe de la suppression sans indemnité de la force motrice des usines sur les cours d'eau navigables ou flottables. Il a repoussé constamment une troisième exception qu'on a plusieurs fois soutenue au profit des propriétaires d'usines dont la concession postérieure à 1566 a été faite *à titre onéreux*. Cons. d'Ét., arr. du 5 juin 1846 (aff. *de Montebello*). Cette solution est approuvée par MM. Dufour, t. IV, p. 391, et Nadault de Buffon (*Traité des usines*, t. I, p. 348). Mais elle est combattue par M. Christophle (t. II, p. 253, n° 270). — Pour soutenir le droit à indemnité, M. Christophle invoque un deuxième édit de février 1566 enregistré les 7 mai et 5 août, d'après lequel le petit domaine pourrait être *aliéné à titre onéreux*, de sorte que l'inaliénabilité ne s'appliquait qu'au grand domaine de la couronne. Or le petit domaine, d'après l'énumération de cet édit, comprenait les *moulins*, ponts-bateaux, passages, *les droits sur les rivières navigables*, etc., etc. La faculté d'aliéner à titre onéreux les biens du petit domaine a depuis été consacrée, à plusieurs reprises, par les ordonnances d'avril 1672, décembre 1681 et août 1708, qui ont énuméré formellement les moulins et les droits sur les rivières navigables parmi les biens du petit domaine et, par conséquent, aliénables. — En tout cas, ajoute M. Christophle, ces aliénations seraient régies par les lois de la Révolution sur le rachat des biens de la Couronne aliénés à titre onéreux, et spécialement par la loi du 14 ventôse an VII qui donna aux détenteurs de ces biens le droit de consolider leur possession en payant le quart de la valeur en numéraire. Enfin les détenteurs seraient à l'abri de toutes recherches en vertu de la loi des 12-17 mars 1820 (V. *suprà*, t. V, p. 472, n° 411). — A cette argumentation nous opposerons que les rivières navigables et flottables faisaient partie du grand domaine, et que leur inaliénabilité emportait l'interdiction de concéder le droit d'établir des usines sur ces cours d'eau. Quant au petit domaine, il comprenait non le droit de concéder de nouvelles usines, mais les *moulins appartenant à l'État* et construits antérieurement à 1566; car l'État pouvait, comme des particuliers, être propriétaire de moulins régulièrement établis avant l'édit de 1566. Les ordonnances de 1672, 1681 et 1708 doivent être interprétées de la même manière. Quant aux lois du 14 ventôse an VII et des 12-17 mars 1820 sur les *biens engagés*, elles ne s'appliquent qu'aux ventes d'objets ayant un prix et non aux simples tolérances ou permissions qui ne sont pas susceptibles d'évaluation. Le Conseil d'État, selon nous, a donc eu raison de décider que les concessions postérieures à 1566 ne sont que des tolérances révocables à volonté, alors même qu'elles seraient accordées moyennant une redevance annuelle ou une somme une fois payée.

prà, t. V, p. 418, n° 363) que la suppression ou la diminution de leur force motrice donne droit à indemnité dans tous les cas, et que l'administration a même renoncé à la clause qu'elle insérait autrefois dans toutes les autorisations pour se réserver le droit d'ordonner la suppression sans indemnité toutes les fois que cette mesure serait jugée nécessaire dans l'intérêt de la navigation (t. VII, p. 24, n° 25). La suppression ou la diminution de la force motrice sans indemnité ne peuvent être exigées que dans un intérêt de police et non dans l'intérêt général de la navigation[1]. Il faut seulement, pour que l'indemnité soit exigible, que l'usine ait été régulièrement autorisée par les autorités compétentes au moment de sa construction; car si elle avait été établie sans autorisation, il n'y aurait pas droit acquis et, par conséquent, la suppression ne donnerait pas droit à une indemnité.

249. Après avoir parcouru les cas dans lesquels il y a dommage direct et spécial, par conséquent indemnité, nous avons à nous demander à qui appartient l'action en indemnité? Incontestablement le propriétaire a le droit de réclamer une indemnité pour le dommage fait à sa propriété. Le propriétaire pouvant aussi être actionné par le locataire en réduction ou résiliation de bail, il aurait le droit de réclamer une indemnité tant pour lui-même que pour se couvrir de l'action de son locataire. Le locataire n'est cependant pas obligé d'agir contre le propriétaire sauf l'action

[1] C'est la distinction qui a été consacrée par un arrêt du Conseil d'État, du 13 juin 1860, rendu sur les conclusions de M. Lèviez, commissaire du gouvernement.

récursoire de celui-ci contre l'administration. Atteint lui-même directement par les travaux publics dans sa jouissance comme locataire, il pourrait agir contre l'administration et se faire allouer des dommages-intérêts. Le locataire a donc le choix entre l'action directe contre l'administration et l'action contre le bailleur. S'il opte pour le premier parti, il agira devant le conseil de préfecture; mais en cas d'option pour le deuxième il portera son action devant les tribunaux ordinaires[1].

Si le propriétaire ne réclamait pas, l'administration pourrait-elle, dans la prévision qu'elle sera plus tard actionnée, agir devant le conseil de préfecture contre les intéressés à l'effet de faire fixer l'indemnité? Le

[1] C. cass., arr. du 17 août 1859 et C. de Paris, arr. du 24 novembre 1858 (aff. *Ardoin*). M. Christophle, t. II, p. 313, nos 323 et 324, combat le recours du locataire contre le propriétaire en se fondant sur l'art. 1725 C. Nap., et n'accorde au locataire que le recours direct contre l'administration. Cette solution supprimerait la difficulté qui se présente dans le cas où le propriétaire condamné par les tribunaux ordinaires agit contre l'administration devant le conseil de préfecture. Comme le jugement n'est pas opposable à l'administration qui n'y a pas été partie, il pourrait se faire (grande anomalie et grande injustice!) que le conseil de préfecture n'accordât pas une indemnité égale au montant des condamnations prononcées par le tribunal contre le propriétaire. — Spécialement le locataire d'une carrière n'a pas le droit d'agir directement contre l'administration devant le conseil de préfecture. Ce droit appartient exclusivement au propriétaire, et le locataire n'a que le droit de recourir contre le propriétaire devant les tribunaux ordinaires. Cons. d'Ét., arr. des 8 décembre 1853 (aff. *Montbrun*) et 22 juin 1854 (aff. *Micé*). Cette solution spéciale tient aux deux motifs suivants: 1° Les art. 1726 et 1727 C. Nap. disposent que si le preneur est troublé par des tiers qui prétendent avoir un droit sur la chose, il doit appeler le bailleur en garantie. Or l'administration, en ce cas, prétend à l'exercice sur la propriété privée d'un droit qui a un texte formel pour fondement; 2° l'art. 55 de la loi du 16 septembre 1807 porte textuellement que le droit de réclamer l'indemnité appartient au propriétaire, et ne parle pas du locataire ou fermier. Mais comme les art. 1726 et 1727 ne s'appliquent qu'aux *locataires*, les *usufruitiers* et *usagers* de la carrière pourraient agir directement devant le conseil de préfecture contre l'administration. Car ces ayants droit ne sont pas régis par la législation spéciale au louage.

propriétaire doit être juge du moment où il réclamera parce que la force des moyens à invoquer peut dépendre de l'opportunité de la demande. Il serait injuste de le forcer à plaider lorsque peut-être il n'est pas prêt. Sans doute l'action *in futurum* est admise; mais c'est à la condition que le défendeur ait élevé des prétentions certaines, et qu'il n'y ait pas à réfléchir sur l'emploi des moyens et sur le temps où il sera opportun de les employer. Mais dans l'espèce, il n'y a ni certitude sur les prétentions de l'adversaire (il garde le silence, et ses prétentions ne peuvent qu'être soupçonnées), ni disposition qui enlève à l'intéressé le droit de calculer le moment où il agira[1].

250. L'action en indemnité doit être dirigée contre l'entrepreneur toutes les fois que le dommage est causé par *l'exécution* de travaux publics; car le tort provient du fait de l'entrepreneur. Que si, au contraire, le dommage tenait aux travaux eux-mêmes, c'est-à-dire à la nature des ouvrages et aux plans adoptés par l'administration, c'est contre l'État, le département ou la commune que la réclamation devrait être formée[2]. Il arrive souvent que, dans les cahiers des charges, l'administration met par une stipulation expresse les indemnités à la charge des concessionnaires ou des entrepreneurs. Cette convention peut servir de base à un

[1] Cons. d'Ét., arr. du 21 février 1856 (aff. *de Galiffet*), 15 décembre 1865 (aff. *ville de Paris* c. *Lacôte*) et les conclusions conformes de M. Aucoc (Lebon, 1865, p. 1007).

[2] La suppression des digues en vertu de la loi du 5 juin 1858 est un dommage qui doit être supporté par l'État, par les propriétaires, par les départements et par les communes, c'est-à-dire par tous ceux à la charge de qui sont mises les dépenses faites en vertu de cette loi. — V. Cons. d'Ét., arr. du 17 janvier 1861 (aff. *Avril*).

recours de l'administration contre les concessionnaires ou entrepreneurs; mais comme elle est à l'égard des tiers, *res inter alios acta*, ces derniers n'en auraient pas moins le droit de s'adresser directement à l'administration[1]. Si le dommage provenant de *l'exécution* des travaux était imputable au défaut de surveillance des agents de l'administration, l'action pour ce motif pourrait être formée contre celle-ci. Il en serait de même si l'entrepreneur ou le concessionnaire étaient insolvables, alors même qu'aucune faute ne pourrait être reprochée à l'administration. Elle est responsable des agents qu'elle prépose, et l'entrepreneur qui agit soit en vertu d'un traité amiable, soit en vertu d'une adjudication approuvée par l'autorité compétente, doit être considéré comme un préposé de l'administration[2]. Mais ni l'administration ni la compagnie concessionnaire ne seront responsables des dégâts causés par les ouvriers de l'entrepreneur, parce que 1° les ouvriers ne sont pas désignés par la compagnie; 2° parce que cette dernière n'a aucune action sur le choix, qui appartient exclusivement à l'entrepreneur. Or la responsabilité établie par l'art. 1384 C. Nap. tient à ce que la personne déclarée responsable peut, dans une certaine mesure au moins, agir sur la désignation des préposés[3].

251. L'action en indemnité peut être repoussée par plusieurs exceptions. La fin de non-recevoir est tirée

[1] Cons. d'Ét., arr. du 7 janvier 1856 (aff. *Garnier*).
[2] Cons. d'Ét., arr. du 27 mai 1839 (aff. *Mériet*).
[3] Cons. d'Ét., arr. du 13 septembre 1855 (aff. *chemin de Lyon à la Méditerranée*).

tantôt de la renonciation expresse ou tacite de la partie intéressée, tantôt d'une transaction, enfin de la compensation du dommage avec la plus-value.

La renonciation expresse ou tacite résulte de l'ensemble des circonstances, et c'est une question de fait à décider par le conseil de préfecture[1]. Le Conseil d'État a cependant jugé en droit que le propriétaire d'un terrain exproprié n'était pas recevable à réclamer pour dommages antérieurs à l'expropriation, l'indemnité fixée par le jury étant censée comprendre la réparation du dommage dans tous ses éléments. Mais cette solution nous paraît être contraire à l'ordre des juridictions puisque le juge n'est pas compétent pour statuer sur la question des dommages directs et spéciaux. En tout cas, elle serait inadmissible si l'expropriation était poursuivie sur la tête d'un acquéreur qui n'aurait acheté qu'après l'exécution des travaux qui ont causé le dommage. Le jury n'aurait pas évidemment pu accorder à l'exproprié la réparation d'un préjudice causé à son vendeur, et il serait non-seulement injuste, mais contradictoire de repousser l'action de celui-ci par une exception tirée de l'expropriation[2].

Les offres faites par un particulier de contribuer aux frais de travaux publics projetés n'emportent pas, par elles seules, renonciation à l'action en indemnité pour dommages. Ce serait augmenter l'offre du pro-

[1] Cons. d'Ét., arr. des 2 août 1848 (aff. *Clémenceau*) et 22 février 1855 (aff. *Marloux*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 22 juillet 1848 (aff. *Lemaire*), 29 juillet 1856 (aff. *Palous*), 7 mai 1857 (aff. *Valette*). — Dans le sens de l'opinion que nous avons exposée au texte, V. Christophle, t. II, p. 345, n° 351).

priétaire sans son consentement, et le faire contribuer de deux manières : 1° par le payement de son offre ; 2° par la renonciation à l'action en indemnité [1].

La renonciation tacite tient à la prescription qui s'accomplit, pour les départements et les communes, par le délai de droit commun (art. 2262, C. Nap.). Quant aux travaux entrepris par l'État, comme il est débiteur, la loi du 29 janvier 1831, sur la déchéance des créanciers de l'État, modifie la solution. Mais la question doit être réservée pour le moment où nous exposerons les dispositions de cette loi spéciale (*infrà*, t. VII, *Prescription et déchéance*).

La transaction sur les dommages est aussi une cause de fin de non-recevoir, à la condition que ce soit une transaction arrêtée, et non de simples offres ou propositions comme on en échange dans tous les traités. Ces paroles échangées n'ayant pas abouti à un traité définitif, il est impossible d'y puiser une exception contre l'action en indemnité [2].

La compensation entre la réparation du dommage et la plus-value donnée au reste de la propriété peut aussi élever une fin de non-recevoir contre l'action en indemnité. Nous avons déjà vu que dans la fixation de l'indemnité par le jury d'expropriation, il fallait faire entrer en déduction la plus-value *directe et immédiate*, la loi n'admettant pas de compensation avec les avantages indirects et généraux qui résultent de l'exécution des travaux publics. Comme il n'existe pas de disposition qui établisse la même compensation

[1] Cons. d'Ét., arr. du 28 juillet 1852 (aff. *commune de Maule*).
[2] Cons. d'Ét., arr. du 13 janvier 1859 (aff. *Parissot*).

en matière de dommage, on s'est demandé si le silence de la loi devait être interprété par analogie avec la disposition de la loi du 3 mai 1841. La jurisprudence du Conseil d'État avait constamment décidé que la compensation doit être admise; et elle ne distinguait pas, au moins formellement, entre les avantages spéciaux et les avantages généraux. A la vérité les commissaires du gouvernement avaient, dans la discussion, émis l'opinion que, pour les dommages comme pour l'expropriation, on ne devait admettre la compensation qu'entre la plus-value directe et spéciale et le dommage direct et spécial; mais cette doctrine, puisée dans l'analogie avec l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841 ne se trouvait pas dans le dispositif des arrêts du Conseil d'État[1]. Le principe de la compensation est d'ailleurs consacré par l'art. 54 de la loi du 16 septembre 1807 qui ne contient même aucune distinction entre les avantages directs et les avantages indirects. « Lorsqu'il y aura lieu en même temps à payer une indemnité à un propriétaire pour terrains occupés, et à recevoir de lui une plus-value pour des avantages acquis à des propriétés restantes, il y aura compensation jusqu'à due concurrence et le surplus seulement, selon les résultats, sera payé au propriétaire ou acquitté par lui. » Mais le Conseil d'État s'est, par les derniers arrêts, prononcé formellement dans le même sens que les commissaires du gouvernement, et il n'admet

[1] Cons. d'Ét., arr. du 1er février 1855 (aff. *Denailly*), 26 juillet 1855 (aff. *Hédouin*), 10 septembre 1855 (aff. *Canel*), 7 janvier 1858 (aff. *Osterrieth*), 22 décembre 1859 (aff. *Gand Jean*), 10 mai 1860 (aff. *Caillé*), 12 décembre 1860 (aff. *Vanel*), 1er septembre 1860 (aff. *Baudin*). V. dans cette dernière affaire les conclusions de M. Ch. Robert (Lebon, 1860, p. 711).

en compensation que la plus-value directe et spéciale[1].

La compensation entre le dommage et la plus-value est, selon nous, de droit rigoureux, et par conséquent elle ne doit être appliquée que dans les cas où elle est formellement admise par la loi. Or les textes ne parlent de compensation semblable que deux fois : 1° en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, l'art. 51 de la loi du 3 mai 1841 prescrit la compensation entre la dépréciation causée à la propriété restante et la plus-value immédiate ; 2° les art. 30, 31 et 32 de la loi du 16 septembre 1807 permettent, à certaines conditions, de faire contribuer les propriétaires à la dépense des travaux qui leur procurent une plue-value. La loi a organisé les moyens d'obtenir régulièrement cette contribution. Pourquoi dès lors s'écarter des moyens qu'elle a créés, et suppléer par analogie ceux qu'elle n'a pas consacrés formellement? L'art. 54 de la loi du 16 septembre 1807, malgré ses termes généraux, est loin d'être probant ; il se réfère précisément au cas où les art. 30, 31 et 32 auraient été appliqués, et rien ne prouve que cette disposition soit faite pour consacrer une compensation autre que celle des articles précités. Il est plus naturel d'admettre que cette disposition se réfère aux autres articles que d'y voir une innovation subreptice-ment introduite.

252. L'indemnité est pécuniaire, et le conseil de préfecture ne peut pas ordonner que l'administration

[1] Cons. d'Ét., arr. des 12 juillet 1864 (aff. *Souchay*) et 3 août 1866 (aff. *May*). V. les conclusions de M. Robert (Lebon, 1864, p. 640).

fasse exécuter des travaux qui préviennent le dommage, à moins que l'administration elle-même n'offre de les faire exécuter. Mais, l'offre ayant été faite, le conseil de préfecture pourrait, en vertu de l'engagement qu'elle contient, ordonner son exécution [1]. Lorsque les travaux en nature sont offerts, le particulier ne peut pas exiger une indemnité pécuniaire, nonobstant l'offre de l'administration, comme il le pourrait en cas d'expropriation. C'est que le particulier n'a droit à indemnité qu'en cas de dommage, et que l'exécution des travaux empêche qu'il n'y ait préjudice c'est-à-dire qu'elle supprime la base de l'indemnité.

§ 7. — Concession.

Sommaire.

253. Définition de la concession.
254. Dispositions où le mot *concession* est employé. — Art. 41 de la loi du 16 septembre 1807.
255. Suite. — Concessions dans les cimetières.
256. Suite. — Concessions de travaux publics.
257. La concession est directe ou indirecte.
258. La concession ne peut pas être cédée. — Nature du contrat de concession.
259. Concession de marais. — Droit de préférence du propriétaire.
260. Le concessionnaire doit déposer un cautionnement.
261. Concession des travaux départementaux.

253. La concession est un acte par lequel l'administration subroge à ses droits un particulier ou une compagnie. C'est une mesure discrétionnaire qui n'implique aucun droit préexistant de la part du conces-

[1] Cons. d'Ét., arr. du 3 août 1866 (aff. *Commune de Roquagne-sous-les-Côtes*).

sionnaire, et qui est la source première des actions acquises à ce dernier. Elle se distingue de la simple autorisation, qui ordinairement suppose un droit antérieur dont l'exercice est subordonné à une permission préalable, mais dont l'existence ne vient pas de la réalisation de cette condition. Quelquefois, il est vrai, dans la terminologie de nos lois administratives, le mot *concession* est pris dans le sens d'autorisation; mais cette confusion tient à ce que le législateur n'a pas codifié les lois qui régissent cette matière[1]. L'autorisation n'a d'ailleurs pas toujours un caractère exclusif au profit de celui qui l'obtient; elle permet l'exercice d'une faculté qui peut appartenir à plusieurs, tandis que la concession confère un droit propre à l'exclusion de toutes personnes autres que le concessionnaire.

254. La loi se sert du mot *concession* pour désigner la vente de biens domaniaux dans les cas où cette aliénation qui, en principe, doit être faite aux enchères, peut exceptionnellement être conclue de gré à gré. Art. 41 de la loi du 16 septembre 1807. « Le gouvernement *concédera*, aux conditions qu'il aura réglées, les marais, lais, relais de la mer, les droits d'endigage, les accrues, atterrissements et alluvions des fleuves, rivières et torrents, quant à ceux de ces objets qui forment propriété publique et domaniale. » (T. V, p. 20, n° 18, et p. 34, n° 30.) Ici le mot *concession* est employé par opposition à *vente* par *adjudication*. Il signifie

[1] Ainsi la loi appelle *concession* l'acte en vertu duquel un usinier s'établit sur une rivière navigable ou flottable. C'est une *permission* révocable sans indemnité (t. V, p. 418, n° 363, et t. VII, p. 24, n° 21).

cession amiable par l'État, et rentre dans la définition que nous en avons donnée plus haut; car c'est un acte discrétionnaire par lequel l'État subroge un particulier à ses droits sur des biens domaniaux. Pourquoi la loi du 16 septembre 1807 a-t-elle employé le mot *concession* au lieu de se servir des mots *vente amiable?* C'est que le mot *vente* aurait été trop restreint. En effet l'art. 41 dit que cet abandon aura lieu « aux conditions réglées par le gouvernement. » Or ces conditions pourraient être tout autres que celles qui constituent le contrat de vente. Ainsi, au lieu d'un prix en argent qui est essentiel à la vente, le gouvernement pourrait imposer d'autres charges qui ne rentreraient pas dans cette espèce d'acte. C'est pour cela que le législateur a employé un mot d'une acception moins rigoureusement déterminée et pouvant se prêter aux combinaisons les plus variées.

255. Le mot *concession* est également employé pour désigner l'acte par lequel une commune abandonne à une famille, pendant un temps déterminé, la jouissance exclusive d'un terrain dans un cimetière. On distingue : 1° les *concessions perpétuelles;* 2° les *concessions trentenaires*, qui sont renouvelables à la condition de payer de nouveau la redevance; 3° les *concessions temporaires*, qui peuvent être accordées pour quinze ans et ne sont pas susceptibles d'être renouvelées. Cette concession est un acte purement spontané de l'administration communale, et elle ne pourrait pas être exigée sous prétexte que l'impétrant offre de se conformer aux conditions ordinaires [1]. Cette

[1] *Bulletin du ministère de l'intérieur*, 1861, n° 43.

spontanéité caractérise déjà l'acte de concession. Elle ne suffirait cependant pas à expliquer l'emploi de ce mot si d'autres raisons ne concouraient pas au même résultat. Le mot *concession* a été employé parce que le contrat ne rentrerait pas dans les classifications juridiques ordinaires. Ainsi on ne pouvait pas le qualifier *vente* parce que la concession ne confère pas au concessionnaire un droit de propriété. Le mot *bail* n'aurait pas été plus exact, parce que la concession confère un droit plus étendu que celui qui résulte de la location, et le mot *emphytéose* n'aurait pas été mieux choisi; car l'emphytéose est constitué moyennant une redevance annuelle qui n'existe pas dans la concession des terrains de cimetière. En effet, le prix de la concession est payé tout entier au moment du contrat. Le législateur a donc employé ici le mot *concession* à peu près par les mêmes raisons qui ont présidé à la rédaction de l'art. 41 de la loi du 16 septembre 1807.

Nous avons étudié plus haut la concession des mines (*suprà*, t. V, p. 509 et suiv., n°s 450 et suiv.).

256. Le mot *concession* est surtout employé dans le langage administratif pour désigner les actes par lesquels l'État, le département ou la commune traitent avec une personne ou ordinairement une compagnie qui s'engage à exécuter des travaux publics, à la condition d'exercer tous les droits du concédant et notamment de percevoir les péages auxquels pourrait donner lieu l'exploitation des ouvrages. Ainsi le concessionnaire qui construit un pont, un chemin de fer, profite de tous les produits que donnera l'exploitation du pont ou du chemin de fer. Il ne faut pas

confondre le *concessionnaire* avec *l'entrepreneur*. L'entrepreneur traite avec l'administration et fait un louage d'industrie. L'administration lui doit le prix des travaux et, cette somme une fois acquittée, elle est dégagée de toute obligation envers l'entrepreneur, qui de son côté n'a aucun droit sur les ouvrages. Au contraire, le concessionnaire est subrogé aux droits de l'administration, et pendant un temps plus ou moins long (le délai peut durer jusqu'à quatre-vingt-dix-neuf ans), il est dans la même position où serait le concédant s'il avait fait les travaux directement. Le concessionnaire a un droit réel sur l'objet de la concession, tandis que l'entrepreneur n'a jamais eu avec l'administration que des rapports personnels du créancier à débiteur. Ordinairement même le concessionnaire se charge de faire exécuter les travaux, et c'est lui qui traite avec un entrepreneur; car il est subrogé tant aux obligations qu'aux droits du concédant. Il pourrait se faire que l'État, après avoir traité avec un entrepreneur, concédât le travail à une compagnie. En ce cas, l'entrepreneur aurait directement action contre la compagnie subrogée, et les contestations seraient jugées par les tribunaux ordinaires; car le conseil de préfecture n'est compétent, d'après l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, que dans les cas où le débat s'élève entre l'entrepreneur et l'administration[1].

257. La concession est tantôt *directe* et tantôt *indirecte*. La première résulte d'un traité individuel entre les parties, sans concurrence ni publicité, tandis

[1] C. cass. civ., arr. des 22 août 1864 (D. P. 64, I, 435) et 28 mai 1866, ch. req. (D. P. 66, 1, 300).

priétaire seul de ces marais appartient la préférence, et la commune est sans qualité pour la demander, soit pour elle, soit au profit de ses habitants.

260. Le concessionnaire doit déposer un cautionnement qui est fixé, pour chaque entreprise, suivant le degré de son importance. Il a pour but de garantir l'exécution des engagements contractés par le concessionnaire. Un article, qui est inséré dans toutes ou presque toutes les concessions, porte même que si les travaux ne sont pas exécutés dans un délai déterminé, la somme déposée à titre de cautionnement appartiendra au Trésor public. Ainsi, en cas d'inexécution, l'État n'a pas seulement à réclamer un privilége; la réalisation de la condition le rend propriétaire du cautionnement, et les autres créanciers du concessionnaire n'ont à prétendre aucun droit sur les sommes déposées. En effet, elles n'appartiennent plus à leur débiteur, et par conséquent la première condition manque à l'exercice de leur droit de gage[1]. L'effet de la condition est immédiat, et la somme une fois acquise au Trésor public, nous ne pensons pas que le concessionnaire pût être relevé administrativement de la déchéance par lui encourue. En effet, le chef de l'État ne peut pas disposer par un décret des sommes appartenant au Trésor. Une mesure de ce genre nécessiterait l'intervention du pouvoir législatif[2].

261. D'après les décrets de décentralisation des 25 mars 1852 (tableau A, n° 13) et 13 avril 1861 (tableau A, n° 13), les préfets statuent sur « la conces-

[1] Cons. d'Ét., arr. du 24 février 1853 (aff. *ministre des travaux publics*).
[2] Dufour (t. III, n° 209) et Christophle (t. I, p. 563, n° 667).

sion à des compagnies, à des associations ou à des particuliers des travaux d'intérêt départemental. » Ces concessions sont soumises préalablement à la délibération du conseil général (art. 4, § 11, de la loi du 10 mai 1838)[1]. Quant aux travaux publics communaux, le tableau A, n° 67, annexé au décret du 13 avril 1861 (n° 55 du tableau A, annexé au décret du 25 mars 1852), donne au préfet le pouvoir de statuer sur toutes les matières d'intérêt communal, sauf au point de vue des concessions pour l'établissement des ponts à péage (n° 67, lettre *x*).

§ 8. — Marchés de fournitures.

Sommaire.

262. Comparaison entre les marchés de fournitures et les marchés de travaux publics.
263. Différences entre le fournisseur et l'entrepreneur.
264. *Quid* d'un traité relatif à l'éclairage au gaz?

262. Les marchés de fournitures offrent plus d'une ressemblance avec les traités de travaux publics; mais il importe de déterminer avec précision la limite qui sépare ces deux espèces de contrats. En effet, l'intérêt est considérable au point de vue de la compétence des juridictions chargées de prononcer sur les contestations que soulèvent ces deux matières. Nous avons vu que le conseil de préfecture

[1] Chaque année un article de la loi de finances autorise « la perception des droits de péage qui seraient établis, conformément à la loi du 14 floréal an X, pour concourir à la réparation des ponts, écluses, et pour correction des rampes sur les routes impériales et départementales. »

est compétent pour connaître de la plupart de ces difficultés lorsqu'il s'agit de travaux publics. Il statue: 1° sur les contestations entre l'administration et l'entrepreneur; 2° sur les réclamations élevées par les tiers en réparation du dommage causé par les travaux publics. Cette règle est la même qu'il s'agisse de travaux publics généraux, départementaux ou communaux. Pour les marchés de fournitures, la règle est bien différente. Lorsque ces traités intéressent l'État ou la liste civile, le ministre est compétent en premier ressort, et l'appel est porté au Conseil d'État (décret du 11 juin 1806). Quant aux fournitures qui sont faites aux départements ou aux communes, les tribunaux ordinaires, civils ou de commerce, sont compétents pour connaître des difficultés en cette matière. Il n'existe, en effet, aucune disposition qui, sur ce point, ait dérogé aux règles ordinaires.

Puisque, d'après ce qui précède, l'intérêt de la distinction est grand, il faut rechercher cette différence quoiqu'il y ait beaucoup de difficulté à l'établir. En effet, souvent l'entrepreneur est, en même temps, fournisseur, et que ces deux qualités soient réunies sur une seule tête ou séparées, il est toujours malaisé de dire où finit le fournisseur et où commence l'entrepreneur.

263. Le fournisseur s'engage à procurer des denrées, des matériaux ou des substances qui sont destinés à être absorbés par la consommation soit domestique, soit industrielle. L'entrepreneur s'engage à faire une œuvre qui constitue précisément la consommation industrielle pour laquelle travaille le

fournisseur. S'il m'était permis d'employer une comparaison vulgaire, je dirais que le marchand de draps est un fournisseur, que le tailleur est un entrepreneur et que le marchand tailleur correspond à cette catégorie mixte que forment les entrepreneurs fournisseurs. Un arrêt du Conseil d'Etat a qualifié de marché de fournitures un traité par lequel une personne s'engage à enlever les boues d'une ville[1]. Cependant il serait difficile de dire en quoi consiste la fourniture dans ce cas. L'entrepreneur ne fournit rien, et par conséquent il faut caractériser cette convention *marché de travaux*. Lorsque le marché tient de la fourniture et des travaux publics, il faut considérer quelle est la partie principale et quelle est la partie accessoire. C'est la partie principale qui doit caractériser l'ensemble. Ainsi le Conseil d'État a jugé avec raison que la vente d'une horloge à une commune est un marché de fournitures, quoique l'horloger s'engage à faire les travaux nécessaires pour la pose[2].

264. La question a été plaidée à l'occasion d'un traité fait entre une commune et une ville pour l'éclairage au gaz. Le caractère mixte de la convention tenait à ce que : 1° l'obligation de fournir le gaz nécessaire à l'éclairage de la ville est un marché de fournitures; 2° les travaux nécessaires à la canalisation et à la pose des tuyaux sont un marché de travaux

[1] Cons. d'Ét., arr. du 27 août 1828 (aff. *commune de Dol*). Cet arrêt, qu'approuve M. Serrigny, est avec raison critiqué par MM. Dufour, t. VII, n° 266 et Christophle, t. I, p. 27, n° 24.

[2] Cons. d'Ét., arr. des 28 février 1859 (aff. *Delpy*), 13 juin 1860 (aff. *commune de Rigny-la-Selle*) et 10 janvier 1860 (aff. *commune de la Plagne*).

publics. Où est le principal et où est l'accessoire? Qu'est-ce qui caractérisera l'ensemble de la convention? Le Conseil d'État a décidé[1] que le tout constituait un marché de travaux publics et que, par conséquent, le conseil de préfecture serait compétent en cette matière. Mais nous adoptons, comme conforme à la nature des choses et à l'esprit de la loi, une distinction qui a été proposée par plusieurs jurisconsultes. La canalisation et la pose des tuyaux sont, par leur nature, des entreprises de travaux publics. Aussi, tant qu'elles dureront, le conseil de préfecture devra être saisi des contestations soulevées par l'exécution du traité. Ces travaux terminés, au contraire, le traité n'est plus qu'un marché de fournitures et la compétence du conseil de préfecture prend fin[2].

[1] Cons. d'Ét., arr. du 15 février 1848 (aff. *compagnie de l'éclairage au gaz de Saint-Étienne*). — V. Serrigny, *Quest. et Traités*, p. 620.

[2] Serrigny, *Quest. et Trait.*, p. 620, et Christophle, t. I, p. 28, n° 24. Ce dernier admet qu'à l'administration appartient, en cas de doute, le droit de déterminer si le traité a le caractère de marchés de fournitures ou s'il rentre dans la matière des travaux publics. Il cite à l'appui de cette opinion deux arrêts du Conseil d'État. Arr. des 7 décembre 1854 (aff. *Aussenac*) et 14 décembre 1857 (aff. *Étang de Rassuen*). Mais M. Christophle me paraît avoir exagéré la portée de ces décisions. Si un tribunal, sous prétexte de juger en matière de fournitures, s'attribuait la connaissance d'un marché de travaux publics, l'administration pourrait élever le conflit. C'est un droit qui lui appartient toutes les fois que les tribunaux civils empiètent sur l'autorité administrative. Mais le tribunal ne serait pas obligé de renvoyer avec sursis devant le conseil de préfecture par cela seul qu'il y aurait débat sur le caractère du marché. Il ne s'arrêterait que devant le conflit et non devant le simple fait de la contestation.

CHAPITRE QUARANTE-DEUXIÈME.

EXPROPRIATION ET TRAVAUX PUBLICS. — DROIT COMPARÉ.

Sommaire.

265. Angleterre.
266. Russie.
267. Espagne.

265. **Angleterre.** — En Angleterre, c'est le pouvoir législatif qui seul peut autoriser l'expropriation pour cause d'utilité publique et accorder le droit de faire les travaux dont l'expropriation forme le préliminaire ordinaire.

Avant 1845, chaque acte du Parlement autorisant l'exécution de travaux publics, contenait des dispositions spéciales à l'expropriation. Mais, en cette année, on codifia, ou pour employer le mot anglais, on « *consolida* » toutes ces dispositions éparses. Il en résulta une loi uniforme, applicable en général à toutes les autorisations subséquentes, sauf les modifications commandées par les circonstances, modifications qui sont toujours relatées avec grand soin dans l'acte de concession.

Cet acte, ou Code général, s'appelle le « *lands clauses consolidation act*, 1845 » (acte pour consolider les dispositions législatives) concernant les terrains (expropriation) ou bien encore par abréviation « *lands clauses act.* » Chaque acte du parlement,

formant un chapitre des travaux législatifs de la session, la loi en question est encore citée sous cette autre forme : acte des 8 et 9 Victoria chap. 18. Ce chapitre est divisé à son tour en sections.

Une loi étant nécessaire pour faire des travaux publics et pour exproprier, la demande présentée à la législature anglaise prend la forme d'un projet de loi. Mais ce projet de loi est, dans la majorité des cas, considéré comme d'intérêt *privé*, que cet intérêt soit celui d'un simple individu ou bien d'une compagnie publique, d'une corporation, d'une paroisse, d'une ville, d'un comté, ou de toute autre localité. Car les actes qui intéressent la nation tout entière sont seuls considérés comme étant d'intérêt public. De là une différence notable, au fond comme en la forme, dans la manière de traiter un bill, selon qu'il appartient à la première ou à la seconde catégorie.

Au fond. Une entreprise qui n'est avantageuse que pour certaines personnes peut très-bien porter préjudice à d'autres. D'où la nécessité pour le Parlement de s'attribuer un double pouvoir, pouvoir législatif, pouvoir judiciaire, toutes lès fois qu'il s'agit d'un projet de loi d'intérêt privé. Au contraire, pour les lois d'intérêt général ces fonctions ne sauraient être que législatives.

En la forme. Aucun *private bill* (projet de loi d'intérêt privé) n'est accueilli par le Parlement sans avoir été précédé d'une pétition. De plus, les parties impétrantes sont soumises à toutes les formalités d'un véritable procès. Elles sont demanderesses. Toute personne qui prétend que l'entreprise projetée lésera

ses intérêts, est admise comme défenderesse. Si personne ne se présente en cette dernière qualité, le président des comités de la chambre des pairs, le président du comité des « voies et moyens » de la chambre des communes agissent, chacun en ce qui le concerne, comme ministère public, avec le concours du *board of trade* (conseil supérieur du commerce et des travaux publics).

La procédure, dans le cas du *private bill*, est réglementée avec une minutie extrême, et l'observation littérale en est surveillée avec une vigilance sans relâche.

Quelques mots sur cette procédure. Ce sera le meilleur moyen d'opérer le rapprochement entre cette période de l'expropriation qui, en Angleterre, correspond à ce qu'on appelle en France la première période, c'est-à-dire celle qui est caractérisée par l'intervention exclusive de l'autorité administrative.

Les projets de loi d'intérêt privé se divisent en trois classes. En dehors de la procédure commune, chaque classe a sous certains rapports une procédure spéciale. Mais il serait inutile de constater ici ces variétés, ainsi que la différence qui existe entre la procédure de la chambre des communes et celle de la chambre des pairs. Notons cependant deux particularités dignes d'attention. D'abord, tout *private bill*, qui impose un tribut quelconque au public, doit être présentée en premier lieu à la chambre des communes. Ensuite, cette chambre veille scrupuleusement à ce qu'il ne se trouve pas parmi ceux qui seront chargés de prélever ce tribut (*trustees*, commissaire ou autres)

un pair du Royaume-Uni. Si l'examen du projet de loi révèle ce fait, le nom du pair est rayé impitoyablement (arrêté du *speaker* (président) du 24 mars 1840).

Traitant donc le règlement des deux chambres, en ce qui concerne l'autorisation de faire des travaux publics et d'exproprier, comme uniformes, sans distinction de classes, nous expliquerons la procédure devant la chambre des communes ; car c'est à elle que presque toujours il faut s'adresser en premier lieu. Nous devons dire tout d'abord qu'avant de présenter une pétition tendant à obtenir la permission de déposer le projet de loi, la partie impétrante doit avoir rempli les formalités préliminaires suivantes :

1° Publication à diverses reprises et à époques fixes, dans des journaux désignés, de l'intention où elle est de solliciter telle ou telle autorisation ;

2° Dépôt, au greffe de la justice de paix de chaque comté dans lequel sont situés les travaux à faire, d'un plan parcellaire, en double, accompagné d'un cadastre contenant les noms des propriétaires, locataires ou fermiers, et sous-locataires des terrains dont l'expropriation va être demandée. Ces plan et cadastre doivent être mis à la disposition du public ;

3° Dépôt semblable, dans chaque paroisse, de la partie du plan et du cadastre qui la concerne ;

4° Dépôt du plan et cadastre tout entiers au greffe du Parlement.

5° Préparation d'un devis signé de la personne qui en est l'auteur ;

6° Rédaction d'un acte authentique contenant engagement de la part de tiers de bonne foi de sous-

crire le capital nécessaire jusqu'à concurrence des trois quarts du montant du devis. Cet acte doit contenir les nom, domicile et profession de chaque souscripteur. La sincérité de la souscription doit en outre être garantie par le dépôt à la Banque d'Angleterre, au nom et avec le concours du comptable général de la Cour de chancellerie, d'un dixième du capital souscrit.

Ces formalités remplies, la pétition est présentée par les soins d'un agent spécial agréé par le Parlement. Elle est renvoyée au comité général, chargé spécialement du maintien des règlements de la Chambre. Celui-ci renvoie l'affaire à un comité spécial. C'est devant ce dernier comité que la partie impétrante doit faire la preuve qu'elle a observé fidèlement ces règlements. Toute personne intéressée peut, en pétitionnant devant la Chambre, obtenir d'elle d'être admis à faire la preuve contraire. En ce cas, elle doit articuler les faits qu'elle se propose d'établir. De là une enquête quasi-judiciaire avec témoignages écrits et oraux de part et d'autre.

L'enquête terminée, le comité fait son rapport motivé à la Chambre. Si ce rapport constate que toutes les formalités préliminaires n'ont pas été remplies, l'affaire est renvoyée devant un autre comité spécial chargé d'examiner s'il y a lieu de dispenser la partie impétrante de l'observation de ces formalités. Lorsque le rapport de ce dernier comité est négatif, la pétition est rejetée et la demande ne peut pas être formée de nouveau dans la même session.

Si, au contraire, le premier comité spécial a trouvé

que les formalités préliminaires ont été remplies, ou bien si le second comité spécial juge qu'il y a lieu à dispense, la Chambre accorde à la partie impétrante la permission de présenter son projet de loi. Ce projet présenté, après avoir été imprimé dans le format de rigueur, est lu deux fois à intervalles fixes, après que la question de lecture a été soumise chaque fois au vote. Il est ensuite renvoyé devant un comité spécial pour être examiné au fond.

Les membres qui composent ce comité sont en général au nombre de cinq; ils sont pris sur deux listes. Sur l'une, celle du président, les membres de la Chambre se trouvent classés d'après la situation topographique des colléges qu'ils représentent; sur l'autre, les noms des membres de la Chambre se trouvent placés alphabétiquement. Ainsi, supposons un projet de loi concernant un chemin de fer devant traverser les comtés de Middlesex, Surrey et Sussex. Le comité sera composé partie de membres représentants soit les comtés eux-mêmes, soit les villes et les bourgs qui y sont contenus, soit même les comtés adjacents; partie de membres tout à fait étrangers aux localités à desservir. De cette façon on sauvegarde les intérêts locaux, en empêchant cependant que le soin de ces intérêts ne soit poussé jusqu'à la partialité.

Tout projet de loi anglais contient un préambule. Ce préambule déclare invariablement qu'il y a utilité à faire ce qui est l'objet du projet de loi. C'est sur cette question « y a-t-il ou non utilité? » que se porte toute la lutte lorsqu'il se présente, pour combattre le projet au fond, des adversaires qui peuvent être soit des com-

pagnies rivales, soit des corporations, des syndicats, des associations de propriétaires, soit même des individus, et qui prétendent que le projet de loi dont il s'agit lèse sérieusement leurs intérêts.

Ici recommence l'enquête quasi-judiciaire.

Chaque partie est représentée devant le comité par son agent et par son avocat. Il y a production de pièces ainsi que de témoins scientifiques et autres avec interrogatoire et contre-interrogatoire. Les débats terminés, le comité délibère sur la question suivante : « Le préambule a-t-il, oui ou non, été justifié? » Le résultat de la délibération est ensuite déclaré à haute voix par le président. En cas d'affirmative, on passe à l'examen de chaque clause. Dans le cas contraire, le comité fait à la Chambre un rapport non motivé consistant à dire tout simplement que le préambule n'a pas été justifié à sa satisfaction.

Après l'examen du comité, le président signe et parafe l'exemplaire du projet de loi qui lui avait été remis. Cet exemplaire est ensuite déposé au greffe de la Chambre. La partie impétrante s'en fait alors délivrer une copie exacte avec les amendements qui ont pu y être consignés. Cela fait, le projet est présenté à la Chambre pour être lu une troisième fois. Ici la Chambre reprend ses fonctions purement législatives. Il ne faudrait pas croire cependant qu'il n'y a dans cette lecture qu'une pure formalité. Au contraire, comme les deux premières lectures, la troisième doit être précédée d'un vote de la Chambre. Souvent le projet n'arrive pas même à une seconde lecture; quelquefois encore, après avoir traversé heureusement l'épreuve

du comité, le projet tombe à la troisième lecture, et est ajourné jusqu'à la prochaine session.

Si le projet passe à la troisième lecture, tout est également fini pour la session. Il faut attendre que le Parlement se rassemble de nouveau pour répéter à la Chambre des lords la même procédure, à peu près, qu'on a suivie devant la Chambre des communes. Cette seconde épreuve subie heureusement, le projet reçoit la sanction royale, est promulgué et devient loi.

En Angleterre, le pouvoir judiciaire n'a rien à voir dans la question d'expropriation proprement dite. Il fournit seulement ses formes et sa procédure au règlement des indemnités par le jury. La translation de la propriété ne s'accomplit qu'au moyen de formalités indispensables dans un pays où les principes de l'art. 1138 C. Nap. sont tout à fait inconnus, et qui conserve encore la tradition comme moyen d'ensaisiner un acquéreur entre-vifs.

Du reste, la mission que remplit, en France, le pouvoir judiciaire incombe en Angleterre, pour une partie du moins, au Parlement anglais. Ainsi que nous l'avons vu, c'est lui qui vérifie si les formalités prescrites ont été accomplies. Mais là s'arrête l'analogie. Le Parlement anglais ne prononce pas l'expropriation, il donne seulement le pouvoir d'exproprier.

Avant d'aborder l'expropriation proprement dite, il faut parler en quelques mots de la cession amiable.

En Angleterre, cette cession est pratiquée sur une très-grande échelle, grâce au peu d'habitude qu'ont les jurys anglais d'accorder de grosses indemnités.

Le prix vénal de la chose expropriée, plus 10 p. 100 pour indemnité d'expropriation, voilà, la plupart du temps, ce qu'obtient l'exproprié.

La législation elle-même paraît avoir voulu encourager la cession amiable, puisqu'elle permet aux représentants des incapables et des personnes morales de faire cette cession sans les formalités qui l'accompagnent d'ordinaire; mais cette disposition ne s'applique qu'aux terrains désignés d'avance par l'expropriant dans le plan dont nous avons parlé à la première partie. De sorte que si, ayant déjà acheté de personnes incapables des terrains qu'il eût été en droit d'exproprier, l'expropriant veut les revendre à ces mêmes personnes en échange d'autres qu'il n'a pas le droit d'exproprier, il faut qu'il suive les voies ordinaires.

Passons maintenant à la cession forcée.

Si c'est une compagnie qui exproprie, elle ne peut le faire qu'après avoir obtenu un certificat signé de deux juges de paix, constatant que tout son capital est souscrit.

Il y a une limite de temps au pouvoir d'expropriation accordé à l'expropriant. Cette limite se trouve fixée, soit par l'acte de concession spécial, soit par le « *lands clauses act*, 1845. » Dans ce dernier cas, elle est de trois ans seulement.

Le pouvoir d'expropriation ne peut être exercé que pour l'objet même indiqué dans l'acte de concession. A ce sujet on cite l'exemple suivant : une compagnie, qui après avoir obtenu du Parlement l'autorisation de faire un canal avec un réservoir destiné à l'a-

limenter, fit servir le terrain exproprié comme lieu de plaisance, y établissant des embarcations et y organisant des régates. Mais la cour de chancellerie, à la requête de l'ancien propriétaire du terrain, fit défense à la compagnie de continuer à donner au réservoir une destination contraire à l'acte de concession.

S'il s'agit d'un bâtiment, le propriétaire partiellement exproprié peut en requérir l'expropriation totale. Le mot « *bâtiment* » a, d'après les décisions judiciaires anglaises, une très-grande étendue. Ainsi, il comprend non-seulement la maison même, mais tout ce qui est attenant, cour ou jardin. De même une série de jardins, appartenant au même propriétaire, chacun clos de murs, mais reliés entre eux par une allée droite partant de la maison, doivent être compris dans l'expropriation. De même, les administrateurs d'un hospice, déjà fort ancien, ayant acheté du terrain contigu à l'établissement, sur partie duquel ils avaient construit un pavillon, laissant le reste comme jardin d'agrément, il a été jugé qu'une compagnie de chemin de fer ne pouvait exproprier une portion du nouveau terrain sans exproprier l'hospice tout entier ancien et nouveau. Dans le cas encore d'une acquisition de terrain faite pour la création d'un asile, le corps de logis était achevé, mais les fonds manquaient pour construire les pavillons ; une compagnie de chemin de fer voulant exproprier une partie seulement du terrain sur lequel un des pavillons devait être construit, il fut jugé qu'elle était obligée d'exproprier le tout, y compris le corps de logis et l'emplacement de l'autre pavillon.

Un autre cas où l'exproprié peut réclamer l'expropriation totale, c'est celui où les travaux à exécuter couperaient son terrain de façon à ne lui laisser, des deux côtés, qu'une parcelle de terre d'une contenance inférieure à 20 ares. Cependant, si l'exproprié avait une pièce de terre contigüe à l'une des parcelles ainsi coupées, l'expropriant pourrait se dispenser de l'acheter en faisant tout simplement les frais de raccordement. Si les frais de raccordement dépassaient la valeur du terrain laissé, l'expropriant pourrait exiger qu'on lui cédât ce terrain.

Quant aux terrains qui n'ont pas reçu la destination pour laquelle ils avaient été acquis, terrains qu'on appelle en Angleterre « *superflus*, » ils doivent être revendus dans un délai fixé soit par l'acte de concession, soit par le « *lands clauses act*, 1845. » Dans ce dernier cas, le délai est de dix ans à partir de l'achèvement des travaux. A défaut de revente, les propriétaires des terrains avoisinants en deviennent saisis de plein droit.

Le droit de préemption existe en Angleterre comme en France; seulement le privilége est expressément étendu en Angleterre à tous ceux qui auraient acquis du précédent propriétaire, à un titre quelconque, la partie de terrain non acquise par l'expropriant. Et même, quand les terrains superflus ne se trouvent pas dans une ville et que l'exproprié ou ses ayants droit ne veulent pas les acheter, l'expropriant doit les offrir au propriétaire des terrains les plus proches avant de les céder à un étranger. Le droit de préemption doit être exercé dans les six semaines qui suivent l'offre de

l'expropriant. S'il y a désaccord sur le prix, il est réglé par des arbitres.

Lorsqu'il devient certain que, par une raison quelconque, les travaux pour l'exécution desquels ces terrains ont été acquis par expropriation ne pourront pas être exécutés, le droit de préemption ne prend pas immédiatement naissance. L'expropriant aura toujours, pour revendre, les mêmes délais qu'il aurait eus si les travaux avaient été exécutés. Seulement l'ancien propriétaire ou ses ayants droit peuvent empêcher l'expropriant de faire aux terrains en question un dommage irréparable.

Les terrains sont partagés entre les propriétaires voisins « *pro modo latitudinis.* »

Lorsque l'expropriant ne veut pas prendre possession immédiate des terrains qu'il doit acquérir, il fait à l'exproprié une « *sommation de traiter.* »

Dans cette sommation l'expropriant doit déclarer : 1° la quantité et les dimensions du terrain qu'il veut prendre ; 2° le sens dans lequel il sera pris, sur la totalité appartenant à l'exproprié. S'il arrivait à l'expropriant de réclamer plus de terrain qu'il n'a le droit d'en prendre, le règlement de l'indemnité serait nul pour l'excédant.

Souvent la sommation est accompagnée d'un plan. S'il y avait omission sur ce plan d'une partie des terrains à acquérir, l'expropriant ne pourrait pas prendre possession de la partie omise.

Une fois la sommation faite, elle ne peut pas être retirée, bien que l'expropriant offre de payer tous les

frais et dommages-intérêts dont elle aurait été l'occasion.

L'effet de la sommation de traiter est de créer, entre l'expropriant et l'exproprié, le même rapport qu'entre acheteur et vendeur, avec les obligations qui en découlent. Il n'y a plus que le prix à fixer. En conséquence l'exproprié somme l'expropriant de procéder à la convocation du jury d'indemnité. Une fois le prix fixé, le contrat est parfait. La tradition, ou à son défaut la prise de possession *manu militari*, complétera la translation de propriété.

Il y a exception à la règle en ce qui concerne certaines personnes qui n'agissent que comme mandataires du pouvoir exécutif. Ainsi les commissaires des eaux et forêts, chargés en vertu d'un acte du Parlement de la création d'un parc royal, ayant sommé un propriétaire de traiter, celui-ci leur fit une demande qu'ils repoussèrent comme excessive. Là-dessus le propriétaire les sommant à leur tour de convoquer un jury, ils s'y refusèrent. L'affaire fut portée devant les tribunaux. Là les commissaires expliquèrent qu'ils avaient déjà dépensé les fonds alloués pour la création du parc, qu'ils n'avaient fait sommation au demandeur (le propriétaire) que pour savoir quel prix il voulait de son terrain, et s'ils pourraient arriver à s'entendre avec lui. Ce système ayant été admis, il fut jugé que, dans les circonstances spéciales, la sommation ne constituait pas un contrat obligeant les commissaires.

La sommation ayant été signifiée à personne ou à domicile, l'exproprié a vingt et un jours pour former sa

demande. S'il ne le fait pas, ou bien si l'ayant fait il ne parvient pas à s'entendre avec l'expropriant, la procédure suit son cours.

La demande de l'exproprié doit être assez explicite pour que l'expropriant puisse se faire une idée exacte de la valeur du terrain qu'il veut acquérir.

Jusqu'ici nous avons parlé des cas où l'expropriant ne désire pas prendre possession des terrains avant le règlement de l'indemnité. Parlons maintenant du cas contraire. — Il va sans dire qu'il s'agit de terrains pris définitivement, et non occupés temporairement. Pour la possession temporaire l'expropriant est tenu simplement de donner avis quinze jours à l'avance, et d'indemniser le propriétaire ou locataire du dommage causé par cette occupation.

Mais quand il s'agit d'une prise de possession définitive, l'expropriant doit, auparavant, déposer la somme réclamée par l'exproprié. Il a cependant la faculté, s'il ne veut pas déposer cette somme, de faire estimer le terrain par un expert nommé par deux juges de paix, et de déposer le montant de l'estimation seulement. Mais alors l'expropriant doit souscrire une obligation, garantie par deux cautions suffisantes, par laquelle il s'engage à payer à l'exproprié le montant de l'indemnité qui sera ultérieurement fixée, avec intérêt à 5 p. 100 à partir de la prise de possession.

S'il se trouve des personnes ayant privilége ou hypothèque sur les terrains dont l'expropriant veut ainsi prendre possession, celui-ci devra déposer une somme suffisante pour les désintéresser. De plus, à l'égard du créancier hypothécaire, l'expropriant devra déposer

une somme représentant le préjudice causé à ce créancier par un remboursement anticipé.

L'expropriant doit, dans les vingt et un jours de la prise de possession, avoir fait toutes les démarches nécessaires pour obtenir le règlement de l'indemnité. A défaut, la somme réclamée par l'exproprié lui est définitivement acquise.

Par « *exproprié* » il faut entendre tout intéressé pouvant prétendre à une indemnité.

La prise de possession anticipée ne saurait être empêchée par la circonstance que les opérations de l'expropriant peuvent en changer l'aspect, à tel point qu'il sera difficile plus tard d'en faire l'estimation au point de vue de l'indemnité. Tout ce que les tribunaux peuvent ordonner, c'est le dépôt de la valeur approximative[1].

Le privilége de vendeur s'applique non-seulement au prix des terrains, mais aussi à l'indemnité proprement dite. La Cour de chancellerie donne à ce privilége la valeur d'un privilége de droit commun, en permettant à l'exproprié, à défaut de payement de ce qui lui est dû, d'exproprier à son tour et de vendre judiciairement le terrain qui lui a été pris. La Cour de chancellerie le déciderait ainsi alors même que les travaux auraient été exécutés et mis à la disposition du public. Dans le cas d'un chemin de fer, l'exercice rigoureux de ce privilége aurait pour effet d'empêcher tout le trafic. Aussi est-il dans l'usage de nommer un

[1] Lorsque l'estimation préalable se fait par experts, l'expropriant ne doit pas prendre son ingénieur ou son architecte pour remplir cette mission. Il n'y a pas là, cependant, une nullité d'ordre public.

séquestre chargé d'encaisser les recettes et de payer à l'exproprié ce qui aura été reconnu lui être dû.

Le dépôt se fait à la Banque d'Angleterre au crédit du comptable général de la Cour de chancellerie.

Si l'expropriant s'avisait de prendre possession définitive sans avoir opéré le dépôt ou fourni la caution dont il vient d'être parlé, il serait passible, en outre de dommages-intérêts, d'une amende de 10 liv. st. (250 fr.). S'il persistait à se maintenir en possession malgré cette condamnation, il serait passible d'une amende de 25 liv. st. (625 fr.) par jour, tant que lui ou ses entrepreneurs resteraient en possession.

Lorsque, malgré l'observation des formalités prescrites, l'exproprié refuse de livrer possession de son terrain, l'expropriant peut se faire mettre en possession *manu militari*, sur simple requête adressée au sheriff.

Il faut examiner maintenant la sect. 68 du *lands clauses act*, 1845. Cette section comprend deux cas :

1° Celui où l'expropriant a obtenu possession de terrains sans les avoir payés, ou sans avoir même déposé le prix de ces terrains, ni avoir donné caution pour le payement de ce prix;

2° Celui où l'expropriant aurait causé dommage à la propriété d'autrui en exerçant les pouvoirs qui lui ont été conférés par l'acte de concession.

Dans ces deux circonstances, la personne lésée peut demander à l'expropriant de faire régler l'indemnité par arbitres ou par un jury, si la somme réclamée dépasse 50 livr. st. (1,250 fr.). Lorsque la somme est inférieure, le règlement se fait devant deux juges de

paix. Faute par l'expropriant de faire droit à cette demande, la somme demandée deviendra exigible, et pourra être recouvrée par les voies ordinaires.

Ni les arbitres ni le jury ne peuvent connaître de questions autres que celle concernant l'indemnité. Ils n'ont pas, par exemple, le pouvoir de déterminer si celui qui réclame l'indemnité est ou non le véritable intéressé.

Nous aurons occasion de revenir sur cette matière en traitant des principes d'après lesquels l'indemnité due à chaque classe d'intéressés doit être évaluée.

A qui faut-il recourir pour obtenir la fixation de l'indemnité? La fixation de l'indemnité a lieu, selon le cas, par l'un des quatre modes suivants : 1° par experts; 2° par juge de paix; 3° par arbitres; 4° par un jury.

Experts. Ce mode de fixation est employé, entre autres, dans les cas suivants :

I. Lorsque l'exproprié, se trouvant absent du royaume, est empêché de traiter.

II. Lorsque son domicile n'est pas connu.

III. Lorsque, sommé de comparaître devant un juge, il a négligé de le faire.

IV. Lorsque des personnes ayant des droits communs n'ont pu s'entendre pour nommer des commissaires, afin de traiter ou de procéder contradictoirement avec l'expropriant.

L'expert est nommé par deux juges de paix à la requête de l'expropriant.

Avant de commencer son expertise, il doit faire une déclaration solennelle portant qu'il remplira sa mis-

sion avec zèle et loyauté. S'il y contrevenait, il serait coupable d'un délit. Cette déclaration doit être annexée à son rapport, ainsi que l'ordonnance qui le nomme. Le tout est remis à l'expropriant, qui est tenu de le produire et d'en donner communication toutes les fois qu'il en sera légalement requis.

En estimant l'indemnité, l'expert doit tenir compte du dommage qui pourrait résulter du morcellement du terrain dont partie seulement a été prise.

En cas de retour de l'absent, il peut, s'il n'est pas satisfait de l'estimation de l'expert, demander qu'une nouvelle estimation soit faite par arbitres, et si ces derniers lui allouent une somme supérieure, elle doit être déposée dans la quinzaine.

Dans certains cas, et seulement lorsqu'il s'agit d'incapables, il y a lieu de nommer trois experts : chacune des parties en nomme un, et le troisième, pour les départager, en cas de désaccord, est désigné par deux juges de paix.

Juges de paix. Il est à remarquer que le *lands clauses act* exige toujours qu'il y ait deux juges de paix, quoiqu'il admette bien, dans la plupart des cas, un seul expert. C'est une bizarrerie dont nous ne saurions fournir l'explication, d'autant plus qu'à Londres il suffit d'un seul magistrat de police pour régler l'indemnité.

Ces deux juges de paix remplissent les fonctions d'experts dans les deux cas suivants :

1° Lorsque l'exproprié réclame une somme qui ne dépasse pas 50 liv. st. (1,250 fr.);

2° Lorsque l'exproprié n'est locataire ou fermier

qu'à l'année, quelle que soit d'ailleurs la somme réclamée.

Il faut observer qu'il ne s'agit ici que de terrains pris définitivement. S'il s'agissait, au contraire, de terrains endommagés par suite d'une occupation temporaire licite, la personne lésée aurait le droit, si la somme qu'elle réclame est supérieure à 50 liv., de faire régler son indemnité par arbitres ou par un jury.

Les fonctions des juges de paix, comme celles des experts, des arbitres et du jury, se bornent à fixer le montant de l'indemnité. Lorsque le droit de l'exproprié est contesté, ils sont incompétents pour connaître de la contestation sur le fond du droit.

Si le montant de l'indemnité accordée n'est pas payé dans les huit jours, l'exproprié peut en poursuivre le recouvrement par la voie de la contrainte.

Arbitres. L'exproprié a le droit de recourir à des arbitres dans tous les cas autres que ceux sus-mentionnés, et lorsqu'il préfère leur décision à celle d'un jury.

La demande doit en être faite par l'exproprié avant la convocation du jury. A défaut, ou bien si les arbitres ne rendent pas leur sentence dans les trois mois, l'expropriant a le droit d'insister pour procéder devant un jury. Cependant les parties peuvent convenir d'une extension des délais prescrits par la loi.

Les parties peuvent, si elles le veulent, ne nommer qu'un seul arbitre. Dans le cas où elles voudraient en avoir deux, chacune nomme le sien, et les deux arbitres ainsi nommés choisissent un tiers pour les dépar-

tager. La nomination une fois faite ne peut pas être révoquée si l'une des parties néglige de nommer son arbitre. La partie adverse peut, après deux sommations restées infructueuses, faire nommer un seul arbitre pour les deux. La sentence de ce dernier sera définitive.

L'arbitre choisi par l'expropriant ne doit pas être une personne employée ordinairement par lui. En cas de contravention, l'exproprié peut faire défaut. La procédure devient alors nulle et non avenue.

La sentence ne doit pas être rédigée par le conseil de l'une ou de l'autre des parties.

Si les arbitres excédaient les limites de leurs fonctions, les parties ou l'une d'elles sont libres de s'adresser aux tribunaux ordinaires pour faire révoquer le compromis.

Le *lands clauses act* contient les dispositions usuelles pour le remplacement des arbitres en cas de mort, démission, refus d'agir, etc.

Avant d'entrer en fonctions, les arbitres doivent souscrire une déclaration semblable à celle dont il a été question pour les experts. Cette déclaration est annexée à la sentence. Toute contravention aux termes de la déclaration constitue un délit.

La sentence rendue est remise par les arbitres à l'expropriant, qui est tenu de la recevoir et d'en donner copie à l'exproprié. Elle est homologuée par les tribunaux ordinaires, sur la demande de l'une ou l'autre des parties; elle ne peut être annulée pour vice de forme.

Une fois le compromis signé, si l'expropriant a pris

possession, l'exproprié ne peut plus l'évincer; il doit se résoudre à poursuivre la sentence des arbitres.

Nous avons déjà dit que la juridiction spéciale des arbitres est compétente dans les cas où :

1° L'indemnité due à un absent, expertisée et déposée, est par lui, à son retour, trouvée insuffisante;

2° L'expropriant vendant des terrains « superflus, » les anciens propriétaires voudraient exercer le droit de préemption.

Jury. Nous avons vu que l'expropriant peut, dans les mêmes cas, sauf une ou deux exceptions, réclamer des arbitres ou un jury. En même temps il ne faut pas oublier que, pour réclamer un jury comme pour réclamer des arbitres, il faut que la demande de l'exproprié dépasse la somme de 50 liv. st. (1,250 fr.).

La sommation de traiter signifiée à l'exproprié, si celui-ci en formulant sa demande opte pour un jury, l'expropriant doit prévenir l'exproprié dix jours à l'avance de son intention de le convoquer. La convocation se fait au moyen d'une demande adressée au sheriff du comté où sont situés les terrains à exproprier. Elle doit être faite aux poursuites et diligences de l'expropriant. Si l'expropriant refuse ou néglige de convoquer le jury, il peut y être contraint par les tribunaux ordinaires.

La demande au sheriff doit être conforme à la sommation de traiter, en ce qui concerne la quantité et les dimensions des terrains à exproprier. Ainsi, il ne serait pas loisible à l'expropriant de limiter l'enquête à une partie seulement des terrains qu'il a manifesté l'intention de prendre. D'un autre côté, le jury ne peut

fixer l'indemnité que pour les terrains que l'expropriant est autorisé à prendre.

La manière de former et convoquer le jury, soit ordinaire, soit spécial, est la même que devant les tribunaux ordinaires. Le système anglais est trop connu pour que nous ayons à le reproduire ici.

C'est le sheriff ou son adjoint qui remplit les fonctions de magistrat directeur. Il doit avertir l'expropriant dix jours à l'avance des jour et lieu où sera tenue l'enquête. C'est à l'expropriant d'avertir, à son tour, l'exproprié.

Le jury doit fixer séparément : 1° le prix des terrains expropriés et 2° l'indemnité d'expropriation. Les parties peuvent exiger du sheriff que les dépositions des témoins, touchant chacun de ces deux chefs, soient reçues et consignées séparément.

Le jury n'est pas compétent pour décider si l'exproprié est ou non fondé à se dire intéressé. En cas de contestation, la question est réservée pour être portée devant les tribunaux ordinaires. L'indemnité fixée est déposée à la banque d'Angleterre par l'expropriant, qui peut alors exiger que l'exproprié lui livre possession. La règle est la même lorsque l'indemnité est fixée par experts, par juges de paix, ou par arbitres.

Le verdict du jury est définitif et sans appel, quand même l'indemnité allouée serait notoirement insuffisante. Il peut cependant être cassé pour incompétence ou excès de pouvoir, et dans ce cas, si l'expropriant a déjà pris possession, il pourra être évincé.

L'enquête terminée, le sheriff en dresse procès-ver-

bal avec le verdict du jury, et le tout est déposé au greffe de la justice de paix du comté.

Pour terminer cette partie de notre sujet, il nous reste à exposer les principes d'après lesquels la fixation de l'indemnité doit avoir lieu. Ces principes devront être suivis, que l'indemnité soit fixée par experts, par juges de paix, par arbitres ou par un jury.

Il faut distinguer entre les cas où les terrains sont pris définitivement et celui où ils ont été endommagés à l'occasion de l'exécution des travaux.

1er *Cas. — Expropriation définitive.*

I. *Pleine propriété.* Le prix des terrains et l'indemnité de dépossession sont fixés séparément. Il faut tenir compte du morcellement qui résulterait de ce que les travaux à faire coupent en deux le terrain de l'exproprié.

Si le terrain a été consacré à l'inhumation, l'expropriant n'en sera pas moins tenu de le payer selon la valeur qu'il aurait s'il eût été employé à un usage industriel ou commercial.

II. *Usufruit, servitudes, rente foncière, hypothèque.* Mêmes principes qu'en France.

Locations, sous-locations. Si c'est un bail à long terme, on en calcule la valeur vénale, eu égard au genre d'industrie ou de commerce qui y est exercé. Le principe reçoit quelquefois des applications bizarres.

Ainsi, les lieux loués à destination de tavernes appar-

tiennent, en grande partie, à des brasseurs. Ceux-ci les louent très-bon marché, à condition par le locataire de ne se fournir de bière que chez eux. Cette condition fait l'objet d'une stipulation insérée au bail, et le locataire est en droit de s'en prévaloir comme élément d'indemnité en cas d'expropriation.

En Angleterre, la convention de bail vaut bail, si sa durée n'excède pas trois années. Au delà, le bail doit revêtir la forme authentique. L'enregistrement est en général peu pratiqué en Angleterre, et il n'est pas un obstacle à la production du bail. Il paraît, cependant, être encore obligatoire dans les comtés de Middlesex et de York, toutes les fois que la durée du bail excède vingt et un ans.

Si le locataire a effectué des améliorations dans les lieux loués, il est en droit de les compter, alors même que le bail serait reconnu nul, pourvu qu'il les eût faites de bonne foi.

Il arrive fort souvent, en Angleterre, que des corporations ou associations créées par charte ou par acte du Parlement, refusent d'accorder un bail. La position de leurs locataires est donc précaire. Mais comme, en fait, ces propriétaires ne dérangent jamais leurs locataires qui payent régulièrement leur terme et ne changent pas la destination des lieux loués, l'indemnité est due comme s'il y avait un bail. Seulement, à défaut d'autres données, on prend en considération le temps que l'occupation du réclamant a déjà duré et l'usage suivi par la corporation ; car ces deux circonstances donnent à cette location une valeur vénale, quoique inférieure à celle qui reposerait sur un acte régulier. Il y aurait

lieu cependant de restreindre la règle au cas où la dépossession causerait un préjudice appréciable.

Maintenant, quand il y a bail verbal ou convention de bail, même par écrit, si ce bail contient la faculté pour chacune des parties de le résilier en se prévenant un certain temps à l'avance, l'expropriant peut, après avoir traité avec le propriétaire, donner congé ou laisser courir le bail, absolument comme eût pu le faire ce dernier. Alors il n'est pas dû d'indemnité au locataire, si ce n'est pour le préjudice qu'aurait causé à son commerce ou à son industrie l'exécution des travaux en vue de laquelle l'expropriation a eu lieu. Ainsi une convention de bail avait été faite pour une année avec faculté pour les parties contractantes, pendant les années suivantes, de se donner réciproquement congé trois mois à l'avance. Le locataire ne devait faire aucun changement dans les lieux loués sans la permission du bailleur; tous changements ou améliorations ainsi faits devaient bénéficier au bailleur à l'expiration ou à la cessation du bail. Il a été jugé que l'expropriant, s'étant subrogé aux droits du bailleur, pouvait donner le congé stipulé sur le bail sans être tenu de payer la valeur de certaines améliorations que le locataire avait apportées aux lieux loués. *Caveat conductor!*

Industrie, commerce. Ici tout est laissé à l'appréciation des juges. Cependant il paraît d'usage d'adopter un taux fixe dont nous allons parler un peu plus loin.

Voyons à présent sur quelles bases doit être calculée l'indemnité. L'auteur d'un traité sur l'expropriation, qui fait autorité, M. Eyre Lloyd, fait à ce propos les observations suivantes :

« En 1845 (dit-il) un comité de la Chambre des lords « se livra à l'examen de la question générale d'indem- « nité. A cette occasion, des témoins d'une grande « expérience déposèrent devant le comité. Celui-ci « dans son rapport, après avoir déclaré que, dans son « opinion, il était impossible d'établir une base uni- « forme à l'égard du dommage provenant du morcel- « lement et d'autres torts qui pouvaient être causés à « la propriété, estime qu'il ne faut pas donner moins « de 50 p. 100, en sus de la valeur vénale, pour in- « demniser le propriétaire d'être forcé de se plier à la « contrainte. » Mais M. Lloyd s'empresse d'ajouter : « Une expérience plus récente a démontré que cette « estimation était exagérée, et que 10 p. 100 forment « l'indemnité raisonnable d'une vente forcée. » M. Lloyd cite les Tables d'Inwood, comme faisant autorité en Angleterre en pareille matière ; il en donne l'extrait suivant :

Fonds de terre. . . .	30 à 33	années de revenu.	
Redevance financière. Emphytéose, droit de superficie.	20 à 30	»	»
Constructions.	18 à 20	»	»
Baux à long terme. . .	15 à 16	»	»

Commerce de détail :

Si l'on fait crédit. . .	1	»	»
Si c'est au comptant.	1/2	»	»

Plus les 10 p. 100 d'indemnité.

2e *Cas. — Dommage causé par l'exécution des travaux.*

Deux conditions sont nécessaires pour faire naître le droit de poursuivre le payement d'une indemnité, en vertu du *lands clauses act:*

1° La valeur des terrains doit avoir été dépréciée par suite d'un acte qui, s'il avait été commis par un tiers non privilégié, formerait la base d'une action.

2° Il faut que cet acte soit un acte compris dans les pouvoirs de l'expropriant, en d'autres termes, qu'il soit autorisé par la concession.

Citons-en quelques exemples:

1re *Espèce.* X... était locataire d'une ferme avec jouissance d'un cours d'eau qui la traversait. Une compagnie de chemin de fer avait reçu pouvoir de détourner ce cours d'eau, dans l'intérêt de l'exécution de ses travaux. Il a été jugé que X... ne pouvait actionner la compagnie devant les tribunaux ordinaires, mais devait se pourvoir en règlement d'indemnité de la manière prescrite par le *land clauses act.*

2e *Espèce.* X... était locataire d'un entrepôt voisin d'une rivière. Une compagnie de chemin de fer ayant construit sa voie entre cet entrepôt et la rivière, X... se trouvant privé de la communication essentielle pour embarquer et débarquer ses marchandises, actionna la compagnie devant les tribunaux ordinaires. Il fut débouté de sa demande et renvoyé à se pourvoir comme ci-dessus.

Ajoutons qu'il en serait de même dans le cas où le réclamant aurait souffert un dommage par suite de

l'exhaussement ou de l'abaissement d'une route qui bordait sa propriété.

3° *Espèce.* Mais lorsqu'une compagnie d'eaux, dans l'exécution de ses travaux, intercepte de l'eau qui autrement eût filtré à travers la terre pour tomber dans un puits, et va même jusqu'à épuiser celle qui s'est accumulée dans ce puits, il n'y a pas lieu à indemnité. Si la compagnie avait causé ce dommage autrement que dans l'exercice de sa concession, y aurait-il eu action? Non; donc, il n'y a pas lieu à réclamation contre elle en vertu du *lands clauses act*, 1845.

D'après la jurisprudence anglaise, il en serait de même dans le cas où les travaux exécutés auraient eu pour résultat de rétrécir une route bordée, de l'autre côté, d'habitations.

Une question très-controversée est celle de savoir si le dommage doit avoir été causé par l'exécution même des travaux ou bien s'il suffit qu'il ait été la conséquence de l'usage légitime de ces travaux. Exemple : Une compagnie de chemin de fer construit sa voie à travers une ville, les maisons avoisinantes ressentent une vibration à chaque passage des trains. Y a-t-il lieu à indemnité? La Cour du banc de la Reine a décidé négativement. La Cour d'appel, chambres réunies, s'est prononcée pour l'affirmative. *Et adhuc sub judice lis est.* La Chambre des lords, tribunal suprême, est appelée à se prononcer sur l'affaire qui a soulevé cette difficulté.

Il est incontestable d'ailleurs que s'il y avait non-seulement vibration, mais encore affaissement, le droit à l'indemnité serait acquis.

Une autre question également controversée est celle de savoir s'il y a lieu à indemniser le locataire d'une boutique qui voit diminuer son commerce par suite de l'obstacle au trafic causé par l'exécution des travaux : par exemple d'un chemin de fer. La jurisprudence anglaise a varié sur cette question comme sur la précédente.

Nous avons déjà eu occasion de remarquer que la translation de propriété de l'expropriant à l'exproprié ne résultait pas, comme en France, d'un seul acte — le jugement d'expropriation. Nous avons signalé, à cet égard, trois actes distincts : 1° la sommation de traiter ; 2° la fixation de l'indemnité ; 3° la prise de possession. Mais ce n'est pas tout. L'adage «*caveat emptor*» est, en Angleterre, appliqué dans toute sa rigueur. L'expropriant doit s'assurer, à ses risques et périls, que l'exproprié est le véritable intéressé. Avec le régime de la propriété en Angleterre, cette vérification devient parfois chose très-difficile, à cause des substitutions des propriétés inféodées. Ajoutons à cela que le système de la conservation des hypothèques, l'inscription et la transcription, quoique établi aujourd'hui en Angleterre, n'y est pas pratiqué régulièrement, et on aura une idée des difficultés que peut rencontrer l'expropriant après qu'il a satisfait à toutes les exigences du *lands clauses act.*

Donc, pour se mettre en sûreté contre la surprise de la part des expropriés, il faut qu'il surveille avec soin l'établissement de propriété. Cette nécessité prend souvent beaucoup de temps et coûte fort cher ; mais elle a l'avantage de pousser l'exproprié à traiter à

l'amiable; car l'examen des titres, joint aux formalités mêmes de l'expropriation, l'empêche de toucher son argent, alors même qu'il a livré sa propriété. Et le *lands clauses act* n'indique pas, du moins d'une façon claire, à partir de quel moment les intérêts commencent à courir.

Il y a encore une formalité requise en matière de propriété et autres droits réels, c'est la rédaction d'un acte authentique de transport qui doit être signé par l'exproprié. Mais s'il refuse de signer, comment l'y contraindre? Il n'y a pas en effet de jugement qui tienne lieu de ce transport. Le législateur anglais a imaginé le moyen suivant. L'expropriant fait préparer et signer un acte unilatéral, contenant la désignation de l'immeuble et la constatation du fait de son acquisition. Alors, et en supposant que l'exproprié soit le véritable intéressé, l'expropriant a pleine et entière sécurité.

APPENDICE.

Nous venons de terminer la matière de l'expropriation proprement dite. Nous avons même été plus loin, en traitant du dommage causé directement ou occasionné indirectement par les travaux exécutés, cas où, pour le législateur anglais, il y a une sorte d'expropriation. Nous pourrions même pousser plus loin nos investigations, en abordant la matière de *l'occupation temporaire;* mais ceci nous entraînerait trop loin. D'ailleurs, cette matière est régie principalement par un autre acte du Parlement, des 8 et 9 Victoria, chap. 20

intitulé le « *railways clauses consolidation act*, 1845 — par abréviation le « *railways clauses act.* » Pour toutes les questions d'indemnité, et en ce qui touche la procédure pour arriver à sa fixation, il se combine avec le « *lands clauses act.* » Il n'a son utilité spéciale que lorsqu'il s'agit de déterminer dans quelles circonstances le concessionnaire de travaux publics peut avoir recours à l'occupation temporaire des terrains d'autrui ; quelles sont les précautions à observer lorsqu'il s'agit d'exécuter des travaux au-dessous du niveau de l'eau, de changer la direction des tuyaux de gaz, d'occuper des routes particulières. Le *railways clauses act* contient aussi toute une série de dispositions à l'endroit des mines qui ont leur gisement au-dessous ou à côté de la voie ferrée.

Nous terminerons en disant un mot seulement de l'expropriation relative aux travaux de pavage d'une ville et à la construction de ses égouts.

Il se peut, dans le premier cas comme dans le dernier, qu'il y ait lieu à expropriation. Il en est ainsi du moins à Londres, où les autorités compétentes, lorsqu'elles ont jugé nécessaire d'élargir les rues, ont le pouvoir d'exproprier en vertu d'un acte spécial de la législation anglaise.

Quand il s'agit de construire de nouveaux égouts, l'expropriation est généralement nécessaire. Cette faculté a été conférée à Londres à un comité spécial qu'on appelle « *metropolitan board of works* » (comité des travaux publics de la métropole) et ailleurs soit aux autorités paroissiales, soit à des commissions régionales instituées *ad hoc*. Mais les règles qui gou-

vernent l'expropriation varient tellement, suivant les circonstances et (pourrait-on ajouter en comparant la métropole avec les autres villes) suivant les autorités, qu'il y aurait perte de temps à essayer d'en tirer quelques principes fondamentaux[1].

266. **Russie**[2]. — « Le rapprochement des lois ren- « dues sur une même matière, dans plusieurs pays « différents, ne peut pas, dit M. Renouard dans son « excellent *Traité des brevets d'invention,* être sans « intérêt, et doit donner aux idées plus de netteté, de « précision et d'étendue. » A la vérité la législation française, en matière d'expropriation pour cause d'utilité publique, est incontestablement supérieure à celles dont nous entreprenons l'analyse ; mais, indépendamment de l'intérêt purement scientifique qui s'attache à une des questions les plus ardues qui aient jamais appelé les méditations du jurisconsulte, il en est un autre propre sans doute à exciter la curiosité, c'est la migration dans ces contrées lointaines d'un principe d'origine évidemment française, et qui pourtant n'a jamais réussi à obtenir en France la sanction législative.

Nous disons une des questions les plus ardues ; et en effet, quelque aisée que paraisse la tâche du législateur en présence d'un problème dont les données principales, à savoir, le *droit* de l'État de se faire céder la propriété réclamée par l'intérêt général et l'*obligation*

[1] Nous devons adresser ici des remerciments à M. R. Nérot pour le concours qu'il nous a prêté dans la rédaction du résumé que nous avons donné de la législation anglaise en matière d'expropriation.

[2] Nous reproduisons l'article qui a été publié par M. Wolowski dans la *Revue de législation,* année 1836, p. 306.

de tenir le propriétaire indemne, ne sont ni contestées ni contestables, et où par conséquent il ne s'agit que de déterminer le *mode de procéder*, cependant l'expérience a prouvé que cette simplicité apparente cachait une difficulté très-réelle qui a bravé les plus habiles efforts de la science.

Pour apprécier comment ces diverses législations ont résolu le problème d'une conciliation rationnelle entre l'intérêt individuel et l'intérêt collectif, il importe de l'envisager sous certains points de vue généraux qui dominent l'ensemble de la matière. Ces points de vue peuvent se réduire à quatre :

Déclaration qu'il y a lieu à expropriation;

Désignation des propriétés qui en sont frappées;

Expropriation;

Règlement de l'indemnité.

Ce sont en réalité les quatre périodes, les quatre moments que traverse nécessairement l'opération qui enlève au profit de la communauté la propriété du particulier. C'est aussi l'ordre qui présidera à notre analyse.

Par une coïncidence singulière, la matière qui nous occupe a simultanément appelé la sollicitude du pouvoir législatif en Russie comme en France; ici elle a été réglée par la loi du 7 juillet 1833; là-bas par celle du 7-19 juin même année.

En Pologne, où le Code français est obligatoire, le principe fondamental, quant à l'expropriation, se trouve tracé dans son art. 545. De plus, il est reproduit dans la Charte de 1815, art. 27.

« Le gouvernement a le droit d'exiger d'un particu-
« lier le sacrifice de sa propriété pour cause d'utilité
« publique, moyennant une juste et préalable indem-
« nité. La loi déterminera les cas et les formes de l'ap-
« plication de ce principe. »

Cette loi a été en effet votée par la diète de 1820 et continue à être en pleine vigueur.

Nous arrivons maintenant à l'exposition du système de ces deux législations.

1. *Déclaration qu'il y a lieu à expropriation.* C'est la conséquence virtuelle de l'acte qui autorise l'administration à entreprendre certains travaux d'utilité publique dont l'exécution exige le sacrifice de la propriété particulière. Nous disons *utilité publique ;* mais on n'ignore point que les constitutions de 1791, 1793 et 1795, rédigées sous l'empire d'une préoccupation hostile au pouvoir, se sont servies du terme de *nécessité* comme plus limitatif. La constitution consulaire a passé sous silence un objet qui avait été, improprement peut-être, renvoyé à la loi civile.

Nous rencontrons dans le Code le terme plus élastique d'*utilité*, comme prélude à ces immenses constructions dont l'empire a doté la France. La Charte de 1814 lui a substitué l'expression d'*intérêt*, qui paraît être un moyen terme entre la roideur de la terminologie républicaine et le vague du langage impérial. La loi de 1833 s'en est tenue au texte du Code, et elle a fait sagement.

La loi russe se sert du terme de *nécessité* et même de *nécessité indispensable* (Digeste, X, 354, 356, n° 1). La loi polonaise, émanation du Code et de la Charte,

qui tous deux consacraient l'expression d'utilité, ne s'en est point écartée.

Quoi qu'il en soit de ces nuances de langage, au fond l'acte déclaratif « qu'il y a utilité publique à ce « que le travail soit entrepris, » est un acte initial, un acte qui crée le fondement des droits et des devoirs réciproques, une mesure primordiale, et qui rentre essentiellement dans le domaine du pouvoir législatif. Que si en certains cas c'est le pouvoir exécutif qui fait cette déclaration, il est évident que ce n'est point en vertu des attributions qui lui sont propres et particulières, mais à titre de substitut du législateur en titre. Tel est le principe de la loi de juillet (art. 3); elle est aussi la garantie que la législation russe accorde à l'intérêt privé, contre toute atteinte décorée du nom respectable et imposant d'intérêt de l'État. La loi veut que la déclaration de l'utilité publique soit faite par le souverain lui-même et jamais par aucune autre autorité (*ib.*, n° 1). La loi polonaise a délégué ce pouvoir au gouvernement; mais elle a spécifié les cas où il est autorisé à en faire usage, et ces cas se réduisent à deux chefs : voies de communications, travaux militaires (loi du 12 octobre 1820, art. 2). Elle va plus loin : méconnaissant les deux caractères distinctifs de l'expropriation, à savoir qu'elle ne peut s'appliquer qu'aux immeubles, et qu'il n'y a point d'expropriation là où il n'y a point aliénation, perte réelle et matérielle de tout ou partie de la propriété[1], la loi polonaise qualifie d'expropriation

[1] De Lalleau, nos 35, 41, 43.

même l'extraction des matériaux nécessaires à la confection des routes, même l'occupation temporaire d'un terrain par les manœuvres des troupes dès qu'il s'ensuit une interruption de jouissance (*ib.*, art. 2, nos 2, 6). Quant à la forme de l'acte autorisant l'expropriation, la loi de Pologne prescrit que cette déclaration soit faite par ordonnance du roi ou de son lieutenant, délibérée en Conseil d'État et rendue publique. La disposition de la loi française, qui fait précéder cette déclaration d'une enquête administrative, est étrangère à l'économie des deux législations que nous analysons.

2. *Désignation des propriétés auxquelles l'expropriation est applicable.* Il faut distinguer le tracé et le plan parcellaire. Le *tracé* c'est la fixation de la direction des travaux, et par conséquent l'indication des communes, terrains et localités sur lesquels ils devront avoir lieu. Le *plan parcellaire*, c'est la désignation particulière et détaillée de chacune des propriétés dont l'exécution des travaux va rendre l'acquisition nécessaire. Le *tracé* est la qualification, le complément de l'acte qui ordonne les travaux; de même que cet acte, il est du ressort du pouvoir législatif, et c'est si vrai, que si ce dernier se bornait à dire, par exemple, « qu'il y a lieu de construire un chemin de fer de Paris à Versailles, » sans autre désignation, et que le gouvernement fît partir le tracé de la barrière d'Italie pour passer par Fontainebleau et se replier sur Versailles, la volonté du législateur aurait reçu un accomplissement rigoureux et pourtant dérisoire. Il est donc juste de dire que le tracé n'appartient au gou-

vernement qu'en tant qu'il ne résulte pas de l'acte initial. La désignation nominative des propriétés particulières auxquelles l'expropriation est applicable rentre sans contredit dans les attributions du pouvoir exécutif. Telle est l'économie du système français. La loi polonaise ne s'occupe que de cette dernière partie; elle veut que l'ordonnance autorisant l'expropriation désigne simultanément le nom et la nature de la propriété, sa situation et le nom du propriétaire. C'est que la faculté d'entreprendre les travaux, dont l'expropriation n'est que la conséquence, formait une attribution du gouvernement qu'il exerçait sans le concours de l'Assemblée législative.

Dans le système de la loi russe, l'ukase ordonnant les travaux, spécifie en même temps les immeubles dont l'acquisition peut être exigée par voie de contrainte.

3. *Expropriation.* Les trois législations sont d'accord en ce que la procédure en expropriation n'a lieu qu'à défaut de conventions amiables : toutefois la disposition de la loi française qui enjoint à l'administration de réitérer ses offres après que l'expropriation aura été prononcée, et qui donne à ces offres le caractère d'un acte judiciaire, est inconnue aux deux dernières. Le jugement d'expropriation dans l'économie du système polonais ne peut point précéder le règlement de l'indemnité, il en est la conséquence. A l'encontre de la loi française, qui transmet à l'État la *propriété* avant le payement de l'indemnité, mais ne lui accorde la *possession* qu'après ce payement, la législation de Pologne autorise le gouvernement à s'emparer

de la chose dès que l'indemnité est établie, mais ne lui en confère la propriété qu'après son acquittement (*ib.*, art. 12, 16).

La loi russe ne connaît pas, à proprement parler, de *jugement d'expropriation;* elle consacre seulement le principe du payement préalable à la dépossession (*ib.*, n° 13).

4. *Règlement de l'indemnité.* Ici se rencontre la difficulté capitale du problème : à qui confier ce règlement? serait-ce à l'administration? Les intérêts privés, qui s'alarment si facilement lorsqu'ils se trouvent en concours avec les exigences de l'État, réclameront contre l'absence des garanties. Au pouvoir judiciaire, protecteur impartial des droits réciproques? Oui, sans doute, s'il n'était démontré que le juge, professant par la nature de ses fonctions un culte superstitieux pour la propriété, méconnaît trop souvent le privilége auquel la grande cause de l'utilité publique a donné naissance.

La France a successivement essayé des deux systèmes (lois des 16 septembre 1807 et 8 mars 1810). Si l'intérêt privé, ce qui est fort contestable, n'a pas trouvé dans le premier système des garanties suffisantes, il est positif que le second lui en a donné d'excessives. On sait que pour échapper au double tranchant de l'objection, la France a adopté l'intervention du jury, grande et hardie innovation que le temps, ce dernier juge des institutions, paraît favorablement accueillir.

Le règlement de l'indemnité est attribué, par la loi de Pologne, à l'autorité judiciaire. L'instruction

est assez rapide. L'administration signifie à l'indemnitaire l'ordonnance autorisant l'expropriation, et l'assigne devant le tribunal de première instance pour obtenir un jugement préparatoire de descente sur les lieux. Ce jugement délègue un juge-commissaire et nomme les experts priseurs. Il ne peut être attaqué, ni par opposition ni par appel (*ib.*, art. 6, 8, 9). La proposition, récusation et nomination des experts a lieu conformément au Code de procédure français, lequel est également obligatoire en Pologne. Le juge-commissaire se rend sur les lieux, procède à l'évaluation et dépose son rapport au greffe. Il est accordé huit jours aux parties pour réclamer contre le taux de l'estimation. Dans ce cas le tribunal prononce sur la réclamation, soit en ratifiant l'estimation, soit en la rectifiant, soit en en ordonnant une nouvelle. Ces contestations cependant, qui suivent la voie ordinaire des litiges, ne mettent point obstacle à ce que le gouvernement consigne le montant de l'évaluation arbitrée par les experts et prenne immédiatement possession de la propriété. Dès que ce montant est définitivement établi, il est procédé au payement; et si les ayants droit se refusent à le recevoir ou n'en ont point la capacité légale, il est procédé à la consignation : ensuite, et sur simple vu de la quittance, sans qu'il soit nécessaire de faire assigner le propriétaire, le tribunal rend le jugement d'expropriation, lequel n'est susceptible ni d'opposition ni d'appel, et constitue pour l'administration un titre translatif de propriété (*ib.*, art. 16).

D'après cet exposé du mode adopté par la loi polo-

naise pour le règlement de l'indemnité, il est aisé de s'apercevoir qu'elle a laissé le problème intact; entre deux systèmes également défectueux, elle a peut-être choisi le pire; son seul mérite, si mérite il y a, est d'avoir mis plus de promptitude dans la procédure. Aussi les évaluations étaient toujours hors de proportion avec la valeur réelle; l'expropriation enrichissait, et s'il fallait lutter avec la France d'exemples, d'estimations scandaleusement préjudiciables au trésor public, la Pologne ne serait pas en reste. Ce n'est pas tout. Comme si l'État n'était pas assez puni d'avoir mis la main sur une propriété particulière, par le payement d'un taux toujours exorbitant, la loi lui impose encore l'obligation d'ajouter à ce taux un cinquième en sus (*ibid.*, art. 13). C'est à cette disposition que nous avons fait allusion en commençant cet article. Ce *quint en sus* était d'usage dans le parlement de Provence[1]; mais il ne paraît pas qu'il ait été adopté par d'autres parlements, et il est incontestable qu'il n'a jamais reçu de sanction législative. Au contraire, la loi du 16 septembre 1807 interdit toute augmentation du prix d'estimation, sans doute pour proscrire cette jurisprudence abusive. Nous disons abusive, car s'il est de toute justice que l'exproprié soit indemne, il ne l'est pas que cette circonstance devienne pour lui une source de bénéfice. Quoi qu'il en soit, nous ne pouvons expliquer comment ce principe, d'une autorité assez équivoque en France, a obtenu droit de bourgeoisie en Pologne.

[1] De Lalleau, nos 394, 433.

Il est vrai que treize ans plus tard, lors du remaniement de la législation en matière d'expropriation, on adopta en Russie le principe de payer le cinquième en sus de la valeur (*ibid.*, n° 13). Mais cet accroissement, si peu rationnel là où l'intervention des tribunaux rassurait complétement l'intérêt privé, pouvait jusqu'à un certain point se justifier dans l'économie du système russe, et voici pourquoi : ce système, sans admettre exclusivement l'estimation administrative, n'admet pas non plus l'estimation judiciaire; c'est un moyen terme que permettait d'introduire en Russie l'existence du régime municipal et communal basé sur l'élection. En voici les principaux traits.

L'appréciation de l'indemnité se fait par une commission. S'il s'agit d'un immeuble urbain, la commission se compose, d'une part, du chef de la municipalité, quand l'exproprié appartient à la classe commerçante ou bourgeoise, et quand il est noble, du maréchal de la noblesse; d'autre part, de l'architecte départemental et à son défaut de l'ingénieur civil. S'il s'agit d'un immeuble foncier, la commission est composée d'un membre du tribunal civil et d'un membre de l'administration du district. Au premier cas, la commission est présidée par le gouverneur général si l'expertise se fait dans l'une des deux capitales; par le gouverneur civil lorsqu'elle a lieu dans le chef-lieu du département, et enfin par le maître de police si c'est un chef-lieu d'arrondissement. Au deuxième cas, elle est présidée par le maréchal de la noblesse (*ibid*, n° 6). La commission appréciatrice est donc, comme on le voit, composée d'éléments mixtes. L'in-

térêt de l'État est représenté par un des membres pris dans l ordre administratif; l'intérêt privé trouve son protecteur dans l'autre membre, à savoir, le chef de la municipalité, le maréchal de la noblesse ou le juge, qui tous sont électifs. On pourrait cependant reprocher à ce système l'absence d'une base uniforme, quant à la présidence, confiée, dans les expropriations urbaines, à des fonctionnaires nommés par le gouvernement, et dans celles rurales, à des magistrats électifs, si la présidence n'était en réalité une attribution purement nominale.

La commission ne procède pas seule; elle est assistée par des experts, ou plutôt, si nous reproduisons le texte de la loi, *l'estimation se fait par l'intermédiaire des experts au sein de la commission* (*ibid.*, n° 6). Les fonctions d'experts sont exercées, dans les villes, par les taxeurs municipaux, dans les campagnes, par les propriétaires des terrains ou immeubles de la même nature que celui qu'on exproprie. Ici encore l'intérêt privé trouve une garantie légitime, ces taxateurs étant choisis et nommés par les maîtrises (Digeste, X, art. 2963).

Le propriétaire assiste aux opérations estimatives, ou s'y fait représenter; il doit être entendu dans ses dires et observations; le résultat de l'expertise lui est immédiatement notifié. Un délai de huit jours est accordé au propriétaire pour présenter ses réclamations par écrit. Si la commission les trouve concluantes, elle peut procéder à une réexpertise; dans tous les cas elle présente son rapport au ministère compétent avec les motifs qui lui font admettre les réclamations

du propriétaire, ou passer outre. L'affaire est examinée dans le comité consultatif du ministère et soumise à la délibération du conseil de l'Empire, pour être déférée à la décision suprême et définitive de l'Empereur (*ibid.*, n° 8-12, Dig. 1, 24, n° 9).

Nous venons d'assister, si l'expression n'est pas trop ambitieuse, au drame de l'expropriation dans les quatre phases qu'il doit nécessairement parcourir : autour de ces quatre jalons nous avons groupé les principales dispositions des divers systèmes que nous venons d'analyser, et cette méthode, préférable peut-être à une aride énumération des articles, en épargnant à nos lecteurs la fatigue de classer par eux-mêmes les analogies et les dissemblances, fait porter de préférence leur attention sur ces dernières.

Il reste à exposer quelques détails secondaires.

1° La loi française s'occupe avec beaucoup de sollicitude des moyens d'évaluer, avant de recourir aux voies de contrainte, l'importance des indemnités que l'expropriation entraînera. Elle impose à l'administration le devoir de nommer un appréciateur chargé de l'évaluation provisoire des indemnités, et les autres dispositions sont combinées de manière à faire de cette évaluation une opération contradictoire[1]. La loi russe trace à cet égard les règles suivantes : aussitôt que l'ukase autorisant l'expropriation aura été rendu, l'administration doit se concerter avec le propriétaire pour lui faire préciser la somme qu'il exige à titre d'indemnité. Cette proposition est comparée, d'après

[1] De Lalleau, n°s 223, 251.

les principes exposés ci-dessus, avec la valeur réelle de l'immeuble et soumise par l'administration à la décision de l'Empereur. Si elle rencontre l'approbation souveraine, il est passé un contrat de vente, lequel, d'accord avec la loi française, est affranchi du timbre et de l'enregistrement (*ibid.*, n° 2-5).

La loi polonaise, tout en statuant que l'administration est tenue d'essayer de traiter à l'amiable, ne pose à cet égard aucune règle.

Rien de plus difficile que de prescrire des bases pour la fixation de l'indemnité. « L'indemnité, a dit « l'orateur du gouvernement lors de la discussion de « la loi de juillet, se présente sous une foule de formes « différentes; on peut dire qu'elle est un véritable « Protée. Indépendamment du prix intrinsèque du « terrain, on demande encore indemnité pour mor- « cellement, indemnité pour dépréciation, indemnité « pour interruption de communications, indemnité « pour exploitation plus difficile, indemnité pour « déclôture et reclôture, etc., etc. » C'est que souvent, tout en recevant la valeur réelle du terrain, l'exproprié ne sera pas pleinement indemne; il peut y avoir des indemnités accessoires et accidentelles parfaitement justes; mais essayez de transformer en dispositions absolues et péremptoires ces règles d'équité, ces préceptes sages et utiles quand ils sont laissés dans le libre domaine de la jurisprudence, vous aurez, à la place de maximes dont le principal mérite consiste dans leur caractère de flexibilité, de prudence et de réserve, des généralités souvent absurdes et presque toujours dangereuses. Aussi, après plusieurs tentatives

infructueuses, le législateur français abandonna à l'arbitrage du jury la fixation du taux de l'indemnité, en ne lui demandant pas de motiver la décision. Les règles qu'il lui prescrit sont plutôt négatives; il déclare qu'il n'est pas lié par les actes ou les faits qui paraîtraient avoir pour but d'obtenir des indemnités plus élevées; il le rend juge de la sincérité des titres et de l'effet des actes qui seraient de nature à modifier l'évaluation de l'indemnité. Il faut qu'un pays soit bien avancé dans la carrière de la civilisation pour que le législateur puisse s'élever à cette hauteur de vues où l'on cherche des garanties dans l'absence de textes positifs, dans le silence de la loi. Le propre d'une législation adolescente est de vouloir tout réglementer, tout définir par des règles tranchantes, absolues, universelles. Aussi ce qui est possible en France, en Angleterre, ne l'est pas ailleurs. Les législations russe et polonaise ont dû s'occuper des éléments de l'évaluation; cette dernière s'en réfère aux usages des lieux : à l'égard des maisons, édifices, églises, jardins de plaisance, bâtiments consacrés aux exploitations industrielles, elle veut qu'ils soient évalués d'une part selon les frais de construction, de l'autre selon le revenu net, et abandonne l'option au propriétaire (*ib.*, art. 11). La loi russe pose les principes suivants : les biens ruraux colonisés sont estimés au denier dix, en prenant pour base le revenu de la dernière année qui précède l'expropriation; les terrains non colonisés, mais produisant un revenu, sont estimés une année de revenu; les terrains improductifs sont estimés selon les circonstances locales. Les bâtiments en brique sont

estimés au denier huit; ceux en bois au denier six; l'indemnité est de moitié, si le bâtiment est en état de vétusté (Dig., X, art. 2981, 2988).

3° Le dernier point à considérer, ce sont les dépens. D'après la loi française, ils sont supportés en tout ou en partie par l'administration ou l'exproprié, selon que l'indemnité allouée par le jury est supérieure ou inférieure à l'offre de l'administration. La loi polonaise les met dans tous les cas et en totalité à la charge de l'administration; la loi russe passe cet incident sous silence.

267. **Espagne.** — L'art. 10 de la Constitution espagnole pose en principe que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant juste et préalable indemnité. L'utilité publique est déclarée par une loi si, pour exécuter les travaux qui donnent lieu à l'expropriation, il faut imposer des contributions sur une ou sur plusieurs provinces. Dans tous les autres cas une ordonnance royale est suffisante. Qu'elle soit faite par une loi ou par une ordonnance, la déclaration doit être précédée d'une instruction qui éclaire la décision du pouvoir législatif ou du gouvernement. A cet effet, le projet est annoncé dans le Bulletin officiel de la province, formalité qui a pour but de mettre les parties intéressées en mesure de présenter leurs observations. D'un autre côté, la députation provinciale est appelée à donner son avis après avoir pris celui des conseils municipaux. La loi ou l'ordonnance qui déclare l'utilité publique ne désignent pas les terrains

nécessaires à l'exécution des travaux publics; cette désignation est faite par le gouverneur de la province procédant avec la députation provinciale. La cession amiable est favorisée, comme elle l'est par notre loi, au moyen de dispositions exceptionnelles qui permettent de traiter plus facilement avec les représentants des incapables[1]. A défaut de cession amiable, l'expropriation, au lieu d'être ordonnée par le tribunal comme elle l'est chez nous, est prescrite par le gouvernement central sur le rapport et l'avis du gouverneur de la province. Le règlement de l'indemnité s'éloigne aussi beaucoup du système que nous avons adopté. En Espagne, des experts gradués, s'il y en a sur les lieux, ou à leur défaut des praticiens expérimentés font l'estimation du bien. Sur cette évaluation les parties intéressées sont appelées à faire leurs observations. Il est ensuite statué, suivant le cas, tantôt par le gouverneur et tantôt par la direction générale des travaux publics. L'administration ne peut se mettre en possession qu'après avoir acquitté l'indemnité. S'il n'y a pas d'opposition, le payement est fait entre les mains du propriétaire, et en cas d'opposition (opposition qui peut être fondée sur l'existence des droits d'emphytéose, de servitude, de rente ou de bail), la somme est déposée à la caisse des dépôts et consignations jusqu'à ce que les contestations soient vidées. Lorsque l'administration n'emploie pas les terrains désignés dans l'arrêté de cessibilité à l'exécution des travaux publics et qu'elle se propose de les mettre

[1] Loi du 14 juillet 1836, art. 4, 5 et 6 et règlement du 27 juillet 1854, art. 4.

en vente, l'exproprié a un droit de préemption analogue à celui que consacre l'art. 60 de notre loi du 3 mai 1841.

Le recours au Conseil royal par la voie contentieuse est admis dans les deux cas suivants :

1° Contre la décision du gouvernement, qui déclare la nécessité de céder des propriétés privées pour l'exécution de travaux d'utilité publique;

2° Contre la décision du gouvernement relative à l'estimation des propriétés [1].

Sur le premier chef de recours, nous ferons remarquer que la loi espagnole admet le pourvoi contentieux dans un cas que nous considérons en France comme un acte d'administration pure. Quant au second chef de recours, il tend à faire fixer l'indemnité par le Conseil royal, système analogue à celui qu'avait établi chez nous la loi du 28 pluviôse an VIII. Seulement en première instance, c'était le conseil de préfecture qui prononçait, tandis que, d'après la loi espagnole, c'est la direction générale des travaux publics qui statue. Comme il est rare qu'en cette matière la contestation n'arrive pas au Conseil d'État, la plus grande analogie existe entre notre système de l'an VIII et celui de la loi espagnole actuelle. Dans les deux c'est le Conseil d'État (ou *Conseil royal*) qui, délibérant au contentieux, règle définitivement l'indemnité [2].

« On appelle travaux publics (*obras publicas*), dit

[1] Règlement du 27 juillet 1853, art. 25 et 26.

[2] Colmeiro, t. II, p. 287 et suiv., nos 1753 à 1761.

M. Colmeiro[1], tous les travaux que l'administration exécute pour l'utilité commune, ce qui comprend les chemins, canaux de navigation, d'irrigation ou de desséchement, les ports de mer, les phares, les desséchements de lagunes ou de terrains marécageux intéressant plusieurs communes, la navigation des rivières et toutes autres constructions propres à donner satisfaction à des besoins généraux. » Comme chez nous, les travaux publics en Espagne sont nationaux, provinciaux ou communaux, suivant l'étendue de leur utilité et l'origine des fonds avec lesquels ils sont exécutés. Leur exécution est faite par l'administration directement ou par des entrepreneurs auxquels les droits de l'administration sont délégués. En ce dernier cas l'entreprise est adjugée aux enchères, avec concurrence et publicité, à celui des concurrents qui offre les conditions les plus avantageuses. « Les travaux terminés, dit M. Colmeiro, un ingénieur tout à fait étranger à l'exécution et nommé spécialement par l'administration, procède à la reconnaissance et réception des ouvrages avec l'assistance de l'entrepreneur et de l'ingénieur qui a dirigé l'entreprise. Si les ouvrages sont en bon état le gouvernement les reçoit, et sinon il les rejette. Ainsi on empêche que l'intérêt d'un spéculateur incapable ou rusé ne l'emporte sur l'intérêt général par l'emploi de mauvais matériaux ou par l'inexécution des conditions stipulées. » Aucune opposition ne peut arrêter la marche des travaux publics en cours d'exécution, fût-elle fondée sur le

[1] Colmeiro, *ib.*, t. II, p. 38, n° 1302.

préjudice que causent à la propriété privée les occupations de terrain, les extractions de matériaux, les excavations, les dépôts de matériaux, toutes circonstances qui ont seulement pour conséquence de donner droit à une indemnité[1].

[1] Lois des 16 août 1841 et 9 juin 1845, ordonnances royales du 25 mars 1843, 29 juin 1845, 19 septembre 1845 et 6 mars 1854. Colmeiro, t. II, p. 44, n° 1312.

CHAPITRE QUARANTE-TROISIÈME.

PENSIONS.

Sommaire.

268. Historique de la législation en matière de pensions.
269. Fondation des caisses de retraites.
270. Avis du Conseil d'État du 5 mars 1811.
271. Subventions sur les fonds généraux du Trésor. — Proposition d'une loi générale. — Deux systèmes.
272. Loi du 9 juin 1853.
273. Triple législation.
274. Pensions civiles des fonctionnaires non soumis à la retenue.
275. Pensions des grands fonctionnaires et de leurs veuves. — Loi des 17-23 juillet 1856.
276. Pensions civiles des fonctionnaires sujets à la retenue.
277. Services qui comptent pour faire acquérir le droit à la pension.
278. Conditions du droit à pension.
279. Taux de la pension.
280. Cumul des services civils et des services militaires.
281. Années passées hors d'Europe.
282. Années passées en disponibilité.
283. Pension exceptionnelle.
284. Pensions des veuves.
285. Cas de pension exceptionnelle.
286. Secours aux orphelins.
287. Fonctionnaires qui au 1er janvier 1854 avaient acquis le droit à pension.
288. Pension de la veuve lorsque celle du mari a été liquidée d'après les anciens règlements.
289. Pension pour blessures et infirmités.
290. Fonctionnaires qui au 1er janvier 1854 n'avaient pas acquis le droit à pension.
291. Suite.
292. Magistrats. — Disposition transitoire.
293. Mise à la retraite.
294. Prohibition de cumuler une retraite avec un traitement d'activité.

295. La prohibition ne s'applique pas lorsque la pension ou le traitement est payable sur les fonds départementaux ou communaux.
296. Cumul des pensions.
297. Demande de liquidation. — Recours contentieux.
298. Dispositions générales.
299. Pensions militaires. — Armée de terre.
300. Pension pour ancienneté.
301. Services effectifs. — Campagnes.
302. Augmentation pour douze ans de grade.
303. Blessures et infirmités.
304. Pension des veuves.
305. Suffit-il que le mariage ait été contracté deux ans avant que l'officier général n'ait passé dans le cadre de réserve?
306. Pensions des veuves. — Suite.
307. Dispositions générales.
308. Pensions militaires. — Armée de mer.
309. Suite.
310. Suite.
311. Suite.
312. Suite.

268. Avant 1789, la concession des pensions était une pure faveur, exclusive de tout droit et de toute règle. Les fonctionnaires les plus méritants n'en obtenaient que rarement, quelle que fût la durée de leurs services, et souvent des favoris qui n'avaient jamais servi l'État étaient inscrits pour des sommes importantes sur le livre des pensions. Le droit à pension ne fut consacré que par la loi des 3-22 août 1790, dont l'art. 1er portait « que l'État *doit récompenser* les services rendus au corps social quand leur importance et leur durée méritent ce témoignage de reconnaissance. » Cette loi ne déterminait pas les services qui seraient admis comme base du droit à pension ; l'art. 2 laissait, en effet, un large pouvoir d'appréciation à l'administration en disant vaguement : « Les seuls services qu'il convient de récompenser sont ceux qui intéressent la société entière. Les services qu'un individu

tend à un autre individu ne peuvent être rangés dans cette classe qu'autant qu'ils sont accompagnés de circonstances qui en font réfléchir l'effet sur tout le corps social. » Après trente ans de services et à cinquante d'âge, le fonctionnaire obtenait une retraite liquidée au quart du traitement. Mais le payement était limité par le crédit de 10 millions que le législateur affectait à ce service. Afin de prévenir l'absorption trop prompte du crédit, une loi du 15 germinal an XI disposa que, pendant cinq ans, on n'accorderait de pensions que jusqu'à concurrence de la moitié des extinctions, et qu'aucune pension ne pourrait dépasser 6,000 fr. Mais le droit était toujours acquis à trente ans de services et cinquante ans d'âge. Ces conditions furent changées par le décret du 13 septembre 1806, qui recula l'acquisition du droit à pension jusqu'à l'âge de soixante ans, et réduisit la proportion du quart au sixième du traitement avec addition, par année de service, d'un trentième des cinq sixièmes restants. Le maximum de 6,000 fr. était maintenu. Seulement un décret du 21 septembre 1806 permettait d'élever ce chiffre à 20,000 fr. au profit des grands fonctionnaires de l'Empire, de leurs veuves et de leurs enfants lorsque, par des services distingués, ils avaient mérité une récompense extraordinaire[1].

269. Des pensions calculées à raison d'un sixième du traitement ne donnaient aux fonctionnaires inférieurs qu'une retraite insignifiante, et d'ailleurs ils n'étaient

[1] Ce décret fut abrogé, sur la proposition de M. de Cormenin, par la loi du 31 janvier 1832.

pas sûrs de l'obtenir puisque le gouvernement se réservait de les accorder suivant l'importance des services. C'était un droit sans doute; mais le pouvoir d'appréciation qui appartenait au gouvernement était de nature à inquiéter les fonctionnaires. Cette crainte amena le développement d'une institution qui avait déjà été créée par plusieurs administrations publiques, celle des caisses de retraite alimentées au moyen de retenues sur les traitements. Dès qu'une administration se trouvait pourvue d'une caisse de retraites, elle cessait d'être régie par la loi du 22 août 1790 et le décret de 1806, bien que ses employés appartinssent à la catégorie de ceux dont les services étaient admis [1].

270. Le Conseil d'État émit même un avis du 5 mars 1811 qui recommandait la généralisation de la mesure à tous les fonctionnaires.

« Le Conseil d'État est d'avis :

« 1° Qu'il soit fait une retenue de 2 centimes par franc sur le traitement de tous les individus qui en reçoivent de l'État à raison d'une fonction ecclésiastique, civile ou militaire;

[1] D'après l'usage on appliquait la législation de 1790 et de 1806 :
Aux ministres secrétaires d'État;
— sous-secrétaires d'État;
— conseillers d'État;
— maîtres des requêtes;
— magistrats de la Cour des comptes;
— préfets;
— sous-préfets;
— conseillers de préfecture;
— contrôleurs de monnaie;
— directeurs des postes;
— employés des lignes télégraphiques.

« 2° Que le produit en soit versé à la caisse d'amortissement pour former un fonds commun spécialement et exclusivement destiné à accorder des pensions et secours à ceux qui auront contribué aux retenues, ainsi qu'aux veuves et orphelins ;

« 3° Que les ministres, chacun pour ce qui le concerne, soient chargés de soumettre à Sa Majesté leurs vues sur les conditions d'admission à ces pensions, le mode de leur payement, celui du versement et de la comptabilité du fonds de retenue, ainsi que sur les secours à fournir par le trésor impérial pour la formation du premier fonds. »

271. Mais cet appel ne fut pas entendu, et plusieurs services demeurèrent en dehors du système des retenues. Ceux qui établirent des caisses furent régis par des règlements divers et, dans plus d'une administration, les opérations ayant été conduites sans prudence, les pensionnaires se trouvèrent en présence d'un déficit. Les événements de 1814 et 1815, qui retranchèrent plusieurs départements de la France et enlevèrent à tant d'employés leurs fonctions et leurs ressources, eurent aussi pour conséquence de grever les caisses de retraite d'une manière extraordinaire. Aussi en 1817 le gouvernement prit-il le parti de proposer aux chambres, pour venir en aide au service obéré des pensions, un crédit de 1,066,500 fr. à titre de subvention sur les fonds généraux du Trésor. On l'éleva l'année suivante à 1,950,000 fr., mais à la condition que cette somme serait annuellement réduite d'un vingtième, de sorte qu'après une période de vingt ans le payement de toute subvention prît fin. La condition

ne fut pas réalisée, et l'on vit au contraire le crédit s'élever d'année en année; il était de 5 millions en 1830, et après la révolution de juillet il fut porté à huit. C'est en présence de cette élévation constante des subventions que naquirent les projets de l'unification des règlements et de leur conversion en une seule loi. Les caisses spéciales n'avaient pas obtenu le résultat qu'on s'était promis, puisque le gouvernement avait été obligé de prendre une grosse partie des dépenses à sa charge. Dès lors cette incommode variété de règlements n'avait que des inconvénients sans avantage réel. Plusieurs systèmes furent proposés. D'après les uns, il fallait créer : 1° une caisse fonctionnant comme caisse d'épargne pour recevoir la retenue de 5 p. 100 qui serait faite sur les traitements de tous les fonctionnaires, et 2° une caisse où l'État verserait le produit des amendes et saisies plus une somme suffisante pour égaler le résultat des retenues. Ainsi chaque fonctionnaire aurait, annuellement, une augmentation de son compte égale à 10 p. 100, ce qui, après un nombre moyen d'années de services, lui assurerait le service d'une pension suffisante sans recourir à l'application du système des tontines. L'État, dans cette opinion, se bornait à restituer les dépôts en y ajoutant une rémunération des services administratifs[1]. Une autre combinaison consistait à prélever au profit du Trésor les retenues et l'actif des caisses supprimées; à inscrire au grand-livre les pensions de

[1] C'était le projet de M. Gouin. V. Vivien, *Études administratives*, t. I, p. 301. — Louis de la Roque, *Code des pensions civiles*, p. 26.

retraite; à changer les conditions d'admission et à soumettre la liquidation à la révision par un comité spécial du Conseil d'État; à insérer les concessions de pensions au *Bulletin des lois* et à limiter le crédit annuel dans la mesure duquel les retraites seraient accordées, de sorte que ce crédit étant épuisé on ne pût en liquider de nouvelles qu'au fur et à mesure des extinctions[1].

272. L'exécution fut lente, et les projets de loi traînèrent dans les chambres, tour à tour repris et abandonnés. Mais, en 1850, l'Assemblée nationale, frappée du chiffre de 14 millions qu'avait atteint la subvention, inséra dans la loi des finances une disposition qui ordonnait la présentation d'une loi sur les pensions de retraite (art. 15 de la loi du 15 mai 1850). C'est en exécution de cet article que le ministre des finances présenta, le 7 août 1851, un projet qui, après avoir été ajourné par les événements du 2 décembre, fut repris en 1852 et devint la loi du 9 juin 1853. Cette loi est applicable à tous les employés de l'État dont les pensions étaient auparavant payables sur fonds de retenue. Elle comprend aussi un grand nombre de fonctionnaires qui antérieurement n'avaient droit à aucune pension, ou dont les retraites, payables sur fonds généraux, étaient liquidées conformément à la loi de 1790 et au décret de 1806. En ajoutant ces nouveaux ayants droit à ceux qui subissaient déjà la retenue, on arrive à un total de 158,227 fonctionnaires, dont la somme se décompose de la manière suivante :

[1] Projet de M. Humann. — Louis de la Roque, *op. cit.*, p. 30.

1° Anciens tributaires des caisses supprimées. . . .	77,474
2° Instituteurs primaires.	43,000
3° Comptables des finances.	8,000
4° Facteurs ruraux.	14,000
5° Fonctionnaires dont les pensions étaient, avant 1853, payables sur fonds généraux.	15,753
Total.	158,227

Ces chiffres, qui sont pris dans l'exposé des motifs du projet de loi de 1853, donnent encore une idée à peu près exacte du nombre des ayants droit.

273. Il ne faut pas conclure cependant des développements précédents que la loi du 9 juin 1853 comprend absolument tous les pensionnaires. D'abord elle est spéciale aux pensions civiles et absolument étrangère à celles de l'armée de terre et de mer; celles-ci sont toujours régies par les lois des 11 avril et 18 avril 1831. D'un autre côté, tous les fonctionnaires civils dont les retraites étaient payables sur fonds généraux n'ont pas été soumis à la loi nouvelle. Aux termes de l'art. 32 de la loi du 9 juin 1853, « les dispositions de la loi du 22 août 1790 et du décret du 13 septembre 1806 continueront à être appliquées :

Aux ministres secrétaires d'État,

Aux sous-secrétaires d'État,

Aux membres du Conseil d'État,

Aux préfets et sous-préfets. »

Quelle est la raison de cette exception? Ces fonctionnaires appartiennent à l'ordre politique, et en cette qualité sont exposés à être destitués avant d'arriver au temps de services nécessaire pour avoir droit à pension. La destitution, si elle était prononcée, équi-

vaudrait à une diminution du traitement pour les années pendant lesquelles le versement aurait été fait; car, dans la plupart des cas, la retenue serait versée sans compensation. D'un autre côté, le gouvernement pourrait, par bienveillance pour le fonctionnaire, s'arrêter devant le remplacement et lui conserver des fonctions qu'il remplit mal. Ou injustice envers le fonctionnaire, ou entrave à l'action du gouvernement, telle est l'alternative qui faisait obstacle à l'application de la nouvelle loi pour cette catégorie de fonctionnaires, qui se compose de quatre cent quatre-vingt-onze personnes. Nous avons donc à étudier trois législations différentes en matière de pensions :

1° La loi du 22 août 1790 et le décret du 13 septembre 1806 pour les pensions payables sur fonds généraux sans retenue;

2° La loi du 9 juin 1853 relative aux pensions payables par l'État aux fonctionnaires soumis à retenue;

3° Les pensions militaires qui sont payées par l'État et ne donnent pas lieu à retenue.

274. **Pensions civiles des fonctionnaires qui ne subissent pas de retenue.** — Art. 3 du décret du 13 septembre 1806. « La pension ne pourra être liquidée s'il n'y a trente ans de services effectifs et soixante ans d'âge, à moins que ce ne soit pour cause d'infirmités. Elle sera liquidée au sixième du traitement dont le pétitionnaire aura joui pendant les quatre dernières années de son service.

Art. 4. « Chaque année de service ajoutée aux trente

ans effectifs produira une augmentation à la pension. Cette augmentation sera du trentième des cinq sixièmes restants.

Art. 5. « La pension ne pourra être liquidée au-dessus, soit de 1,200 fr. pour les traitements qui n'excéderont pas 1,800 fr., soit des deux tiers des traitements qui seront au-dessus de 1,800 fr., soit enfin de 6,000 fr. à quelque somme que monte le traitement. »

D'après la loi des 3-22 août 1790, tit. II, art. 15, les années passées hors d'Europe dans les services civils comptent double, mais seulement pour les augmentations et non pour le droit à pension. Les trente années de *services effectifs* sont toujours exigées pour constituer le droit.

L'art. 21 de la même loi permettait d'accorder pension « au fonctionnaire public ou à tout autre citoyen au service de l'État que ses blessures ou infirmités obligeront de quitter son service ou ses fonctions avant les trente années. » La disposition ne fixait aucun tarif pour les pensions à accorder en cas de blessures ou d'infirmités; elle se bornait à dire que cette pension serait « déterminée par la nature et la durée de ses services, le genre de ses blessures et l'état de ses infirmités. »

En ce qui concerne la veuve et les enfants, l'art. 7 disposait en ces termes : « Aucune pension ne sera accordée à qui que ce soit avec clause de réversibilité; mais, dans le cas de défaut de patrimoine, la veuve d'un homme mort dans le cours de son service public pourra obtenir une pension alimentaire, et les enfants être élevés aux dépens de la nation jusqu'à ce qu'elle

les ait mis en état de pourvoir eux-mêmes à leur subsistance. »

275. Une loi des 17-23 juillet 1856 a ouvert un crédit spécial de 500,000 fr. pour les pensions des ministres et autres grands fonctionnaires de l'Empire, des maréchaux et des amiraux, de leurs veuves et de leurs enfants. Cette pension, dont le maximum ne peut pas dépasser 20,000 fr. ne constitue pas un droit et n'est qu'une récompense. Elle *peut* être accordée par décret impérial, « lorsque par des services éminents rendus à l'État, ces fonctionnaires auront mérité une récompense extraordinaire, et que l'insuffisance de leur fortune rendra cette pension nécessaire. » Le montant des pensions inscrites ne peut pas dépasser 500,000 fr. et, cette somme étant épuisée, il n'en est accordé qu'au fur et à mesure des extinctions, à moins qu'une loi spéciale n'ouvre un nouveau crédit[1].

276. **Pensions civiles des fonctionnaires sujets à retenue.** — Cette matière est régie par la loi du 9 juin 1853 et par le décret réglementaire du 9 novembre 1853 qui a été fait en vertu de l'art. 35 de la loi.

Les fonctionnaires dont les retraites sont soumises à cette législation subissent les retenues suivantes : 1° une retenue de 5 p. 100 sur les sommes payées à titre de traitement fixe ou éventuel, de préciput, de supplément de traitement, de retenues proportionnelles de salaires, ou constituant à tout autre titre un émolument personnel (V. art. 5 à 26 du décret du 9 novembre

[1] Voir le décret du 21 septembre 1806 abrogé par la loi du 31 janvier 1832.

1853). Les frais de représentation étant censés absorbés par les dépenses auxquelles ils correspondent, la loi et le règlement ne les soumettent pas à retenue; 2° un douzième des mêmes rétributions lors de la première nomination ou de réintégration, et de toute augmentation ultérieure. C'est la retenue du *premier mois de traitement* dans les services où le payement se fait par mois; 3° des retenues pour congés ou par suite de mesures disciplinaires.

« Sont affranchies de ces retenues, dit l'art. 3, dernier paragraphe de la loi du 9 juin 1853, les commissions allouées en compte courant par le Trésor aux receveurs généraux des finances. Les comptables, les receveurs particuliers et les percepteurs des contributions directes, ainsi que les agents ressortissant au ministère des finances qui sont rétribués par des salaires ou remises variables, supportent ces retenues sur les trois quarts seulement de leurs émoluments de toute nature, le dernier quart étant considéré comme indemnité de loyer et de frais de bureau. »

277. Ont droit à pension les fonctionnaires et employés qui sont rétribués directement par l'État (art. 1, § 1er de la loi du 9 juin 1853). Cependant la loi admet aussi : 1° les professeurs et employés des colléges qui sont rétribués sur fonds départementaux ou communaux; 2° les fonctionnaires ou employés qui, sans cesser d'appartenir au cadre permanent d'une administration publique et en conservant leurs droits à l'avancement hiérarchique, sont rétribués en tout ou en partie sur les fonds départementaux ou communaux, par les compagnies concessionnaires et même sur les remises

et salaires payés par les particuliers (art. 4 de la loi du 9 juin 1853).

278. Le droit à pension[1] est acquis après trente ans de services effectifs et soixante ans d'âge, dans la partie sédentaire. Dans la partie active, la loi n'exige que vingt-cinq ans de services et cinquante-cinq ans d'âge. En ce dernier cas, si le fonctionnaire est passé de la partie sédentaire dans la partie active, il faut que le temps de services actifs soit d'au moins quinze années. La distinction entre la partie sédentaire et la partie active résulte des énumérations portées sur le tableau n° 2 annexé à la loi. Aucun autre emploi ne peut, par analogie, être compris dans la partie active autrement qu'en vertu d'une disposition formelle (art. 5 de la loi du 9 juin 1853). Le fonctionnaire est dispensé de la condition d'âge lorsqu'il est reconnu par le ministre hors d'état de continuer ses fonctions. S'il s'agissait d'un titulaire inamovible, le ministre pourrait également le dispenser de la condition d'âge; mais le fonctionnaire ne pourrait pas être mis à la retraite contre son gré, à moins qu'il ne fût déposé par mesure disciplinaire. Les magistrats inamovibles peuvent aussi être mis à la retraite lorsqu'ils ont atteint l'âge de soixante-dix ans dans les cours et tribunaux et de soixante-quinze à la Cour de cassation (décret du 1er mars 1852).

279. La pension est réglée à raison d'un soixantième du traitement par année de services, ce qui équivaut à la moitié pour trente années; chaque année en sus donne

[1] Le droit de réclamer une pension n'appartient pas seulement aux Français, mais aussi aux étrangers qui réunissent les conditions fixées par la loi du 9 juin 1853. Cons. d'Ét., arr. du 14 mars 1863 (aff. *Sauphar*).

lieu à l'augmentation d'un soixantième. Mais, quelle que soit la durée des services, la pension ne peut dépasser les trois quarts du traitement ni les *maxima* fixés au tableau n° 3 qui est annexé à la loi du 9 juin 1853. Vingt-cinq années passées dans le service actif donnent lieu à une pension qui se compose 1° de la moitié du traitement; 2° d'un cinquantième par chaque année de service en sus.

280. Lorsqu'un fonctionnaire a passé des services civils dans les services militaires ou réciproquement, il peut pour composer les trente années cumuler les deux espèces de services, à la condition seulement que les services civils aient une durée de douze ans dans la partie sédentaire et de dix ans dans la partie active. Les services militaires de l'armée de terre ou de mer ne sont d'ailleurs pas comptés pour la liquidation lorsqu'ils ont été rémunérés par une pension. S'ils n'ont pas été récompensés par une pension, la liquidation est opérée d'après le minimum attribué au grade par le tarif des lois des 11 et 18 avril 1831. La loi permet aussi de faire compter les services des employés des préfectures et sous-préfectures rétribués sur les fonds d'abonnement, à la condition aussi que les services rétribués par l'État aient duré douze ans pour la partie sédentaire, et dix ans pour la partie active (art. 8 et 9 de la loi)[1].

281. Les années passées hors de l'Europe comptent

[1] Il en serait autrement (arg. *à contrario* tiré des art. 8 et 9 de la loi du 9 juin 1853) des services rétribués sur les fonds communaux. Ils ne sont pas comptés pour être ajoutés aux services rendus à l'État. C'est ce qui a été décidé par le Cons. d'Ét., arr. du 4 juillet 1862 (aff. *Lefebvre*).— *Contrà*, avis de la section des finances du 6 août 1861 (Lebon, 1862, p. 539).

aux fonctionnaires et employés *envoyés d'Europe* pour moitié en sus; mais cette augmentation ne peut pas réduire de plus d'un cinquième le temps des services effectifs. Il faudra toujours que le titulaire compte au moins vingt-quatre ans de services effectifs dans la partie sédentaire. Quant à la partie active, l'art. 10, § 3, dispose qu'après « quinze ans de services rendus hors d'Europe dans la partie active, la pension peut être liquidée à cinquante-cinq ans d'âge. »

282. Il y a même des fonctions pour lesquelles le temps d'inactivité peut être compté dans une certaine mesure[1]. C'est ce qui a lieu pour les agents à l'étranger du ministère des relations extérieures, et pour les fonctionnaires de l'enseignement public. Mais le temps d'inactivité ne peut être compté au plus que pour cinq années (V. art. 25 *in fine* du décret du 9 novembre 1853).

La pension est liquidée d'après le traitement moyen des six dernières années d'exercice (art. 6 de la loi).

283. La loi détermine plusieurs cas dans lesquels la pension peut être réclamée quoique les conditions d'âge ou de services ne soient pas remplies.

Art. 11 de la loi. « Peuvent exceptionnellement obtenir pension, quels que soient leur âge et la durée de leur activité : 1° les fonctionnaires et employés qui auront été mis hors d'état de continuer leur service, soit par suite d'un acte de dévouement dans un intérêt public, ou en exposant leurs jours pour sauver la vie d'un de leurs concitoyens, soit par suite de lutte ou de

[1] Mais, en règle générale, on ne compte pas le temps passé en inactivité. Cons. d'Ét., arr. du 30 juillet 1863 (aff. *Raybaud*).

combat soutenu dans l'exercice de leurs fonctions; 2° ceux qu'un accident grave, résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions, met dans l'impossibilité de les continuer.

« Peuvent également obtenir pension s'ils comptent cinquante ans d'âge et vingt ans de services dans la partie active, ou cinquante-cinq ans d'âge et quinze années de services dans la partie active, ceux que des infirmités graves, résultant de l'exercice de leurs fonctions, mettent dans l'impossibilité de les continuer, ou dont *l'emploi est supprimé*.

« Peuvent aussi obtenir pension les magistrats mis à la retraite en vertu du décret du 1er mars 1852 qui remplissent la condition des services indiquée dans le paragraphe qui précède, » c'est-à-dire vingt ans dans la partie sédentaire et quinze dans la partie active[1]. Pour les fonctionnaires qui ont exposé leur vie, la pension exceptionnelle est de la moitié du dernier traitement sans pouvoir excéder le maximum porté au tableau n° 3. Pour ceux qu'un accident grave résultant notoirement de l'exercice de leurs fonctions met dans l'impossibilité de les continuer, la pension est liquidée à raison d'un soixantième par chaque année de service dans la partie sédentaire ou d'un cinquantième dans la partie active. Elle ne peut d'ailleurs, en ce cas, être inférieure au sixième du traitement. Enfin,

[1] Un décret des 1er-26 mai 1858 assimile les conseillers de préfecture aux membres des cours et tribunaux pour la mise à la retraite à l'âge de soixante-dix ans. Mais cette assimilation n'emporte pas, pour les conseillers, le droit de demander une pension exceptionnelle conformément à l'art. 18, § 4, de la loi du 9 juin 1853. C. d'Ét., arr. du 29 août 1865 (aff. *Marre*). Un décret n'a pu conférer le droit à pension dans une circonstance exceptionnelle que, pour les conseillers de préfecture, la loi de 1853 n'avait pas pu avoir en vue.

pour les fonctionnaires qui ont vingt ans ou quinze de services, conformément aux deux derniers paragraphes de l'art. 11, la pension est également liquidée à raison d'un soixantième ou d'un cinquantième par année. La loi n'a pas ici fixé de minimum parce que le temps de services doit être d'au moins vingt ou quinze années.

284. La veuve du fonctionnaire qui avait obtenu une pension ou qui est mort étant dans les conditions pour l'obtenir, a elle-même le droit à une quotité de la pension de son mari. Cette part ne lui est accordée que si elle était mariée depuis six ans avant la cessation des fonctions du mari. En exigeant cette longue période, le législateur a voulu prévenir la spéculation sur les mariages contractés en vue de la réversion de la retraite. Il faut que le mariage ait précédé la cessation des fonctions ; celui qui aurait été célébré postérieurement est présumé fait par calcul, alors même qu'il aurait duré plus de six ans entre la cessation des fonctions et le décès. La loi ne s'intéresse qu'à la femme qui a supporté les luttes de la carrière suivie par son mari, et non à celle qui, à la dernière heure, se marie pour prendre part au bien-être procuré par la pension.

La veuve n'a plus aucun droit si la séparation de corps a été prononcée contre elle sur la demande du mari (art. 13, paragr. *ult.* de la loi).

La quotité de la pension pour la veuve est du tiers de celle que le mari *avait* ou *aurait* obtenue. Cependant cette pension ne peut pas être inférieure à 100 fr., à moins que celle du mari lui-même n'attei-

gnît pas ce chiffre. En aucun cas, en effet, la pension de la veuve ne peut être supérieure à celle du mari (art. 13, § 2 de la loi).

L'art. 14 règle de la manière suivante la pension des veuves dans le cas où le mari avait droit exceptionnellement à une retraite : « Ont droit à pension : 1° la veuve du fonctionnaire ou employé qui, dans l'exercice ou à l'occasion de ses fonctions, a perdu la vie dans un naufrage ou dans un des cas spécifiés au § 1er de l'art. 11, soit immédiatement, soit par suite de l'événement; 2° la veuve dont le mari aura perdu la vie par un des accidents prévus au § 2 de l'art. 11, ou par suite de cet accident.

« Dans le premier cas, la pension est des deux tiers de celle que le mari aurait obtenue ou pu obtenir par application de l'art. 12, § 1er.

« Dans le second cas, la pension est du tiers de celle que le mari aurait obtenue ou pu obtenir en vertu dudit article, § 2e.

« Dans les cas spécifiés au présent article, il suffit que le mariage ait été contracté antérieurement à l'événement qui a amené la mort ou la mise à la retraite du mari. »

285. Il arrive assez fréquemment que le mari décède avant les trente années de service, mais lorsque le délai à courir est encore très-court. Cette situation intéressante a été l'objet d'une disposition particulière dans le cas où le fonctionnaire décédé a servi dans la partie active et dans la partie sédentaire alternativement. L'art. 15 dispose qu'on ajoutera aux services effectifs un cinquième du temps qu'il a passé dans la

partie active, pour compléter les trente années. Mais cette fiction n'est faite que pour constituer le droit. Quant à la liquidation, elle ne porte que sur les services réels. Si cette addition ne donnait pas un total égal à trente années, la veuve n'aurait pas droit à pension. Au reste cette faveur n'est accordée qu'aux veuves dont les maris ont alternativement passé de la partie sédentaire à la partie active; elle ne serait pas applicable si le mari n'avait servi que dans la partie sédentaire ou dans la partie active.

286. La loi a étendu sa sollicitude aux orphelins : Art. 16. « L'orphelin ou les orphelins mineurs d'un fonctionnaire ou employé ayant obtenu pension, ou ayant accompli la durée exigée par l'art. 5 de la présente loi[1], ou ayant perdu la vie dans un des cas prévus par les §§ 1er et 2 de l'art. 14, ont droit à un secours annuel lorsque la mère est décédée ou inhabile à recueillir la pension, ou déchue de ses droits. — Ce secours est, quel que soit le nombre des enfants, égal à la pension que la mère aurait obtenue ou pu obtenir, conformément aux art. 13, 14 et 15. Il est partagé entre eux par égales portions, et payé jusqu'à ce que le plus jeune des enfants ait atteint l'âge de vingt et un ans accomplis, la part de ceux qui décéderaient ou celles des majeurs faisant retour aux mineurs. — S'il existe une veuve et un ou plusieurs orphelins mineurs provenant d'un mariage antérieur du fonctionnaire, il est prélevé sur la pension de la veuve, et sauf réversibilité en sa faveur, un quart au profit de l'orphelin

[1] L'art. 16 pour les orphelins n'exige pas que le père soit mort ayant soixante ans d'âge; il ne prescrit que la condition des trente ans de services.

du premier lit, s'il n'en existe qu'un en âge de minorité, et la moitié s'il en existe plusieurs[1]. »

287. La situation des fonctionnaires et employés qui, après avoir commencé à servir sous le régime des caisses de retraite, ont continué à servir sous le régime de la nouvelle loi devait naturellement donner lieu à quelques mesures transitoires. Les pensions de ceux qui, au 1er janvier 1854, avaient acquis déjà droit à pension, conformément aux lois et décrets qui les régissaient antérieurement, sont liquidées d'après ces lois et décrets. Cette disposition, faite dans une intention favorable aux pensionnaires, a été retournée contre eux à cause des termes impératifs dans lesquels elle est conçue. Il a donc été jugé que les fonctionnaires n'ont pas la faculté de choisir, suivant leur intérêt, entre la liquidation conforme aux anciens décrets, lois ou règlements et la liquidation d'après la loi du 9 juin 1853. Il en résulte cette conséquence singulière qu'un employé ayant vingt-neuf ans de services au 1er janvier 1854 peut demander l'application de la nouvelle loi, s'il a continué à servir pendant six ans, tandis que celui qui comptait trente années de services au 1er janvier 1854 ne peut pas profiter des avantages conférés par

[1] La veuve et les orphelins auraient-ils droit à pension ou secours si le mari était mort après trente ans de services, mais avant d'avoir soixante ans d'âge? En ce qui concerne les orphelins, voir la note de la page précédente. — Quelques écrivains décident que le mari étant mort n'ayant pas les deux conditions exigées pour le droit à pension, il n'a rien pu transmettre à sa veuve (Duvergier, *Collect. de lois*, 1853, p. 201). Cette solution est bien rigoureuse. Si, avant de mourir, le fonctionnaire qui a trente ans de services avait obtenu du ministre la dispense d'âge, la transmission du droit à la veuve aurait eu lieu. La mort équivaut, selon nous, à la dispense du ministre; car quelle meilleure preuve de l'impossibilité de continuer les fonctions?

la nouvelle législation. En d'autres termes, celui qui avait servi moins longtemps se trouve être dans une situation meilleure que celui qui avait des services plus longs! La conséquence est bizarre; mais elle résulte du texte de la loi et des termes aussi généraux qu'impératifs dans lesquels elle est rédigée. Aussi a-t-on vu des fonctionnaires s'efforcer de prouver que certaines années pendant lesquelles ils avaient servi ne devaient pas être comptées, afin d'établir qu'au 1er janvier 1854 ils n'avaient pas trente ans de services. Leur intérêt était de démontrer qu'ils avaient des services moins longs pour se placer sous le régime le plus favorable à la liquidation de leur retraite[1].

288. Lorsque la pension a été liquidée ou acquise d'après les anciens règlements ou décrets au profit du mari, la veuve, quoique son droit s'ouvre sous la nouvelle législation, est cependant régie par l'ancienne. Sa retraite n'est en effet qu'une portion de celle du mari, et il est naturel dès lors que la part soit déterminée d'après les mêmes bases que la totalité[2].

289. Quant à la pension de retraite pour blessures

[1] Le Conseil d'État a décidé qu'un ingénieur, pour prouver qu'il n'avait pas accompli le temps de services au 1er janvier 1854, ne peut pas prétendre que l'ordonnance du 5 août 1840 ne lui est point applicable et que ses services, au lieu de compter du jour de son entrée à l'école, doivent être comptés à partir de sa nomination comme aspirant ingénieur. Arr. du 17 août 1866 (aff. *Dausse*). Le Conseil d'État a écarté la prétention d'un conservateur des hypothèques qui, dans le même but, soutenait qu'on ne devait pas compter le temps pendant lequel il avait passé d'un poste à un autre, sous prétexte que, dans cet intervalle, il ne touchait pas de remises. Arr. du 9 mai 1863 (aff. *Texier*).

[2] Cons. d'Ét., arr. des 6 décembre 1865 (aff. *Flandin*) et 13 décembre 1866 (aff. *Clavel*). V. les conclusions de M. de Belbeuf, commissaire du gouvernement (Lebon, 1866, p. 1137).

et infirmités, elle est au contraire toujours régie par la nouvelle loi, alors même que le fonctionnaire les aurait contractés avant le 1er janvier 1854 pourvu cependant qu'il eût continué à servir postérieurement[1].

290. A l'égard des fonctionnaires qui, au 1er janvier 1854, n'avaient pas trente ans de services, on fait une double liquidation. Les services postérieurs au 1er janvier 1854 sont liquidés d'après la loi du 9 juin 1853, et les services antérieurs conformément soit aux lois de 1790 et 1806 pour les pensions payables sur fonds généraux, soit aux règlements spéciaux pour ceux qui étaient payables sur fonds de retenue. Mais quel que soit le résultat de cette double liquidation, la pension ne peut pas dépasser le maximum fixé par la loi du 9 juin 1853.

291. Parmi les fonctionnaires pensionnés en vertu de la nouvelle loi, il en est un grand nombre qui auparavant ne subissaient pas de retenue et en outre n'étaient pas régis par les lois de 1790 et de 1806. Comment se fait, en ce qui les concerne, la double liquidation? Les services antérieurs sont comptés pour compléter les trente années; cependant si ce temps entre en ligne de compte pour l'ouverture du droit, la liquidation ne s'opère que sur les années pendant lesquelles la retenue a été subie. « Elle n'est réglée qu'à raison d'un cent-vingtième du traitement moyen par chaque année de services civils; mais le montant de la pension ainsi fixée est augmenté d'un trentième pour chacune des

[1] Cons. d'Ét., arr. du 22 avril 1865 (aff. *Millart*).

années liquidées. » (Art. 18, paragr. *ult.* de la loi du 9 juin 1853[1].) Ce mode de liquidation ne s'applique pas aux fonctionnaires qui réunissent les conditions prescrites par l'art. 5, c'est-à-dire trente ans de services effectifs et soixante ans d'âge, dans la partie sédentaire, ou vingt-cinq ans de services et cinquante-cinq d'âge dans la partie active.

292. Les magistrats nommés avant le 1er janvier 1854, et mis à la retraite en vertu du décret du 1er mars 1852, ont droit à une pension s'ils comptent quinze ans de services, tandis que d'après l'art. 11, pour les magistrats nommés postérieurement au décret du 1er mars 1852, le droit à pension n'est ouvert qu'après vingt années de services.

293. Quoique la pension soit un droit, lorsque certaines conditions sont réalisées, cependant l'art. 19 porte « qu'aucune pension n'est liquidée qu'autant que le fonctionnaire aura préalablement été admis à faire valoir ses droits à la retraite par le ministre au département duquel il ressortit. » Elle ne constitue donc un droit que dans le cas où la mise à la retraite est ordonnée.

[1] Exemple : Un employé compte vingt ans de services au 1er janvier 1854; il sera admis à la retraite après trente ans de services en 1864; il aura donc subi la retenue pendant dix ans. La moyenne de son traitement des six dernières années est de 2,400 fr., dont le cent-vingtième est 20 fr. qu'il faut multiplier par dix ans pendant lesquels il a subi la retenue, ci. 200 fr. La pension ainsi fixée sera augmentée d'un trentième de cette somme pour chacune des années liquidées. Or, le trentième de 200 est 6 fr. 60, qui, multipliés par dix, donnent 66 fr. Cette somme ajoutée aux 200 fr. fait un total de 266 fr. — Le projet primitif leur accordait un soixantième par année des services pendant lesquels ils avaient subi retenue. Dans l'espèce précitée, pour une somme de 2,400 fr., le soixantième étant de 40 fr., le montant de la pension aurait, pour dix ans, atteint la somme de 400 fr., chiffre disproportionné avec le montant des versements; car pour dix ans ce fonctionnaire n'avait pas versé plus de 1,200 fr.

Si le ministre refusait de l'ordonner, il n'y aurait pas lieu à recours par la voie contentieuse; car cette question intéresse les besoins du service que dirige le ministre compétent, et il est impossible d'établir sur ce point un débat contentieux. Le droit à pension est encore limité par l'étendue du crédit qui est destiné à ce service. D'après l'art. 20, en effet, il ne peut être accordé de pension que dans la limite des extinctions réalisées sur les pensions inscrites.

Aucune pension n'est liquidée qu'autant que le fonctionnaire a été admis à faire valoir ses droits à la retraite (art. 19 de la loi). Celui qui n'obtiendrait pas sa mise à la retraite ne pourrait pas forcer le ministre en donnant sa démission. Car la démission[1] est, au contraire, une des causes qui font perdre le droit à pension, comme la destitution, la révocation d'emploi (art. 27 de la loi). Dans le cas de destitution ou de révocation, si le fonctionnaire est remis en activité, le premier service lui est compté.

Sont également déchus de leurs droits à pension :

1° Le comptable convaincu de détournement pour déficit, ou le fonctionnaire condamné pour malversation;

2° Le fonctionnaire convaincu de s'être démis de sa place à prix d'argent;

3° Celui qui est condamné à une peine afflictive ou infamante (art. 27, derniers paragraphes).

[1] Le Conseil d'État a fait une application sévère de la disposition qui fait perdre le droit par démission, à un juge de paix qui, ayant le temps de services exigé par la loi des pensions, s'était démis pour faire nommer son fils. Arr. du 2 septembre 1862 (aff. *Descrimes*).

294. Quoique le droit à pension résulte des conditions prescrites par la loi, la retraite est considérée comme une ressource destinée à remplacer le traitement que le fonctionnaire ne peut plus recevoir lorsque l'âge l'oblige à quitter ses fonctions. Il pourrait se faire cependant qu'après avoir obtenu la liquidation de sa pension, un employé se sentant encore de l'activité acceptât un autre emploi. Lui sera-t-il permis de cumuler sa pension avec son traitement d'activité? L'art. 28 de la loi a résolu de la manière suivante la question du cumul :

« Lorsqu'un pensionnaire est remis en activité dans le même service, le payement de sa pension est suspendu. Lorsqu'il est remis en activité dans un service différent, il ne peut cumuler sa pension et son traitement que jusqu'à concurrence de 1,500 fr. — Après la cessation de ses fonctions, il peut rentrer en jouissance de son ancienne pension, ou obtenir, s'il y a lieu, une nouvelle liquidation basée sur la généralité de ses services. »

295. Cette disposition ne s'applique qu'aux pensions et traitements payés par l'État. Ainsi le fonctionnaire qui aurait servi pendant trente ans dans les services communaux ou départementaux et, par conséquent, acquis droit à pension sur la caisse de la commune ou du département, pourrait occuper une fonction rétribuée par l'État sans subir la disposition relative au cumul[1].

[1] C'est la doctrine que nous avons soutenue dans un article publié par la *Revue critique* (liv. d'août 1867, t. XXXIe, p. 132). Le décret du 13 mars 1848 et la loi du 12 août suivant prohibaient le cumul, que les traitements

296. Quant aux pensions pour des services multiples, elles peuvent être cumulées jusqu'à concurrence de 6,000 fr., pourvu qu'il n'y ait pas double emploi dans les années de service présentées pour la liquidation (art. 31, § 1er). Cette limite n'est même pas applicable à certaines pensions qui ont été formellement dispensées du cumul par des dispositions spéciales (art. 31, § 2) [1]. Les pensionnaires doivent déclarer au

et pensions fussent payables sur les fonds de l'État ou sur ceux des communes. Mais ces dispositions ont été abrogées par l'art. 27 de la loi de finances du 8 juillet 1852. De son côté, l'art. 28 de la loi générale sur les pensions civiles ne s'est pas occupée de celles qui sont payables par les départements ou par les communes. Avant 1848, la matière du cumul avait été régie successivement par la loi du 25 mars 1817, art. 27; puis par l'art. 13 de la loi du 15 mai 1818. Or le texte de ces lois ne contenait aucune disposition de laquelle on pût induire que la prohibition du cumul s'étendit aux pensions payables sur fonds communaux. La jurisprudence avait même décidé que les dispositions précitées ne s'appliquaient ni aux pensions sur fonds de retenue, ni aux pensions et traitements payés par les départements et les communes. Elles n'étaient relatives qu'aux pensions payées par l'État sur fonds généraux. — L'art. 28 de la loi du 9 juin 1853 étend la prohibition du cumul aux retraites des fonctionnaires et employés soumis à la retenue.

[1] Peuvent se cumuler avec un traitement d'activité :

1° Les pensions des vicaires-généraux, chanoines, celles des curés de canton septuagénaires et celles des chevaliers de Malte, pourvu que la pension et le traitement ne s'élèvent pas ensemble à plus de 2,500 fr.;

2° Les pensions des académiciens et hommes de lettres attachés à l'instruction publique, à la bibliothèque impériale, à l'observatoire et au bureau des longitudes, peuvent se cumuler, pourvu que la pension et le traitement ne s'élèvent pas ensemble à plus de 6,000 fr. (loi du 15 mai 1818, art. 12).

Sont dispensées des lois prohibitives du cumul :

1° Les pensions et traitements de toute nature qui réunis n'excèdent pas 1,500 fr. (L. du 9 juin 1853, art. 28);

2° Les pensions des grands-croix, commandeurs et chevaliers de Saint-Louis (L. du 14 juillet 1819, art. 7);

3° Les pensions des combattants de juillet 1830 (L. du 13 décembre 1830);

4° Les pensions accordées aux vainqueurs de la Bastille (L. du 26 avril 1833, art. 2);

5° Les pensions accordées aux gardes nationaux ou parents des gardes nationaux (L. du 21 avril 1833);

notaire qui dresse le certificat de vie qu'ils ne jouissent d'aucun traitement d'activité ou, pour les cas où le cumul est autorisé, quel est le traitement dont ils jouissent. Ceux qui par de fausses déclarations, ou de quelque manière que ce soit, usurpent plusieurs pensions ou en cumulent une indûment avec un traitement d'activité sont rayés de la liste des pensionnaires et poursuivis en restitution des sommes irrégulièrement perçues (L. du 15 mai 1818, art. 15).

297. La demande tendant à la liquidation de la pension doit être remise par la partie, avec les pièces à l'appui, dans le délai de cinq ans. Ce délai court pour le fonctionnaire lui-même du jour où il a été admis à faire valoir ses droits à la retraite, et s'il a été autorisé à continuer son service nonobstant sa mise à la retraite, du jour où il cesse ses fonctions. A l'égard de la veuve, c'est le décès du mari qui est le point de départ du délai de cinq années. Pour les orphelins, le délai court du décès du père ou de celui de la mère (art. 22, loi du 9 juin 1853)[1]. La demande est adressée, avec

6° Les pensions accordées aux donataires français dépossédés de leurs dotations situées en pays étrangers (L. du 26 juillet 1821, art. 6).

7° Les pensions accordées aux victimes ou aux parents des victimes de l'attentat de Fieschi (L. du 4 septembre 1835, art. 2);

8° Les pensions des officiers et sous-officiers peuvent être cumulées avec les traitements qu'ils reçoivent comme employés des palais impériaux (décr. des 24 mars-3 avril 1852).

[1] Avant 1853, les lois et règlements ne fixaient aucun délai pour la demande de liquidation, et on concluait de leur silence que cette action n'était prescrite que par le laps de trente ans.—La loi nouvelle applique le délai que la loi de finances du 17 avril 1833, art. 6, avait adopté pour les pensions militaires. La date de la remise de la demande est constatée par l'inscription sur un registre spécial qui est tenu dans chaque ministère et par un bulletin de cette inscription, qui est remis à la partie intéressée (art. 42 du décret réglementaire du 9 novembre 1853).

les pièces à l'appui[1], au ministre dans le département duquel l'employé a servi. Le projet de liquidation est soumis au ministre des finances et, avec l'avis de ce dernier, transmis au Conseil d'État qui revise la liquidation. Le décret de concession est rendu sur la proposition du ministre compétent qui le contre-signe avec le ministre des finances; il est inséré au *Bulletin des lois* (art. 24 de la loi du 9 juin 1853). Le décret peut être attaqué au contentieux par la partie qui se prétendrait lésée; car la pension est un droit acquis aux personnes qui remplissent les conditions légales pour l'obtenir. Une fausse liquidation constitue donc une atteinte aux droits du fonctionnaire, ce qui suffit pour ouvrir le recours par la voie contentieuse. Le pourvoi doit être formé dans le délai de trois mois à partir de la notification du décret. La notification résulte de la *remise* du brevet; mais il a été jugé que des lettres portant *invitation à retirer* le certificat d'inscription ne suffiraient pas pour faire courir le délai du pourvoi[2].

298. La jouissance de la pension commence du jour de la cessation du traitement ou du lendemain du décès du fonctionnaire; celle du secours aux orphelins, du lendemain du décès du fonctionnaire ou du décès de la veuve. Il ne peut, en aucun cas, y avoir lieu à rappel de plus de trois années d'arrérages antérieurs à la date de l'insertion au *Bulletin des lois* du décret de concession (art. 25, loi du 9 juin 1853)[3].

[1] Art. 46 du décret du 9 novembre 1853 sur le *certificat de vie* et la rémunération des notaires pour cette espèce d'actes.

[2] Cons. d'Ét., arr. du 17 août 1866 (aff. *Dausse*).

[3] V. art. 45 du décret du 9 novembre 1853.

Les pensions sont incessibles. Elles ne sont saisissables que pour partie, savoir : jusqu'à concurrence d'un cinquième pour débet envers l'État, et pour les créances privilégiées aux termes de l'art. 2101 C. Nap.; jusqu'à concurrence d'un tiers pour les créances qui résultent des articles 203, 205, 206, 207 et 214 C. Nap. (art. 26, loi du 9 juin 1853).

Les pensions et secours annuels sont payés par trimestre; ils sont rayés des livres du Trésor après trois ans de non-réclamation, sans que leur rétablissement donne lieu à aucun rappel d'arrérages antérieurs à la réclamation. — La même déchéance est applicable aux héritiers ou ayants cause des pensionnaires qui n'auront pas produit la justification de leurs droits dans les trois ans qui suivront la date du décès de leur auteur (art. 30 de la loi du 9 juin 1853 et art. 32, 33 et 35 du décret du 9 novembre 1853).

299. **Pensions militaires.—Armée de terre.**— Les pensions de l'armée de terre sont actuellement régies par la loi du 11 avril 1831[1]. Cette loi distingue, comme toutes les autres lois en matière de pensions, la retraite pour ancienneté et la retraite pour blessures ou infirmités.

300. La pension pour ancienneté est acquise après

[1] Avant 1789, cette matière était régie par un règlement du 25 mars 1776. La pension n'était pas un droit, mais une faveur dont le refus ne donnait lieu à aucun recours contentieux. Après la Révolution, la loi des 3-22 août 1790, dont il a été parlé plus haut, établit le principe du *droit à pension*. — Des lois successives en grand nombre ont été faites sur cette matière; mais nous croyons inutile d'en donner ici l'énumération, ces dispositions ayant été absorbées par les lois actuellement en vigueur des 11 et 18 avril 1831.

trente ans de services effectifs, quel que soit l'âge du militaire. La loi de 1831 n'exige pas, comme celle de 1853, la condition d'âge, mais seulement la durée des services. Il n'est pas besoin de dire que l'âge de soixante ans ne peut pas être exigé dans le service militaire.

Le temps court utilement à partir de l'âge où la loi permet l'engagement volontaire. Le temps passé dans les services civils peut être compté, à la condition cependant que les services militaires auront duré vingt années. Après trente ans de services, les militaires ont droit au *minimum* de la pension de leur grade. On calcule d'après le grade qu'ils occupent au moment de la mise à la retraite, s'ils y ont été nommés depuis deux ans au moins. Dans le cas contraire, on leur applique le *minimum* du grade immédiatement au-dessous (art. 9 et 10 de la loi du 11 avril 1831). Au-dessus de trente années de services effectifs, la pension s'accroît chaque année jusqu'à un chiffre *maximum* qui est acquis à cinquante années de services. L'augmentation annuelle est d'un vingtième de la différence entre le *minimum* et le *maximum*.

301. Les services qui, après trente années, font acquérir le droit à pension doivent être effectifs; mais pour les augmentations par année de service en sus, la loi permet de compter les années de campagne pour un temps plus long que leur durée réelle. D'après l'art. 7, on doit compter pour la totalité en sus de sa durée effective, le service militaire qui aura été fait :

1° sur le pied de guerre;

2° dans un corps d'armée occupant un pays étranger en temps de paix ou de guerre;

3° à bord pour les troupes embarquées en temps de guerre maritime ;

4° hors d'Europe en temps de paix pour les militaires envoyés d'Europe.

Le même service, *en temps de guerre*, leur est compté pour le double en sus de la durée effective. On compte de la même manière le temps passé en captivité chez l'ennemi comme prisonnier de guerre.

Le même article permet de compter pour moitié en sus seulement les services suivants :

1° Le service militaire sur la côte en temps de guerre maritime;

2° Le service militaire à bord, pour les troupes embarquées en temps de paix.

La loi pousse la faveur de cette supputation jusqu'à disposer que chaque période dont la durée aura été moindre de douze mois sera comptée pour une année entière (art. 8 de la loi du 11 avril 1831).

302. Une autre faveur est accordée aux officiers, sous-officiers, brigadiers et caporaux qui comptent douze ans accomplis dans leur grade. Leur pension de retraite est augmentée d'un cinquième en sus, et ce bénéfice profite même aux officiers, sous-officiers, brigadiers et caporaux, qui ont droit au maximum de la pension pour cinquante ans de services. — La même augmentation est accordée aux gendarmes qui comptent douze années de services dans la gendarmerie (art. 11, § *ult.*).

303. Les blessures donnent droit à une pension

exceptionnelle lorsqu'elles sont graves et incurables, et qu'elles proviennent de faits de guerre ou d'accidents éprouvés dans un service commandé. Le même effet est attaché aux infirmités graves et incurables si elles ont été contractées par suite des dangers ou fatigues du service militaire (art. 12 de la loi du 11 avril 1831). Le droit à pension pour cause de blessures ou d'infirmités est immédiatement ouvert si elles ont occasionné la cécité, l'amputation et la perte d'un ou de plusieurs membres. Dans les cas moins graves, le droit à pension pour blessures ou infirmités n'est ouvert que dans les circonstances suivantes : 1° pour les officiers si les blessures ou les infirmités les mettent hors d'état de rester en activité et leur ôtent la possibilité d'y rentrer ultérieurement ; 2° pour les sous-officiers, brigadiers, caporaux et soldats, lorsque les blessures ou infirmités les mettent hors d'état de continuer leur service et de pourvoir à leur subsistance (art. 13 et 14 de la loi du 11 avril 1831).

Quant au chiffre de la pension, en cas de blessures et d'infirmités, plusieurs distinctions sont à faire. S'il y a cécité, amputation ou perte absolue de deux membres, la pension est déterminée par un tableau spécial annexé à la loi. Celles qui occasionnent la perte absolue de l'usage d'un membre ou qui y sont reconnues équivalentes, donnent droit au *minimum* de la pension pour ancienneté, et les années de services sont ensuite comptées pour l'augmentation à raison d'un vingtième par année de services effectifs et de campagnes. Si les militaires sont atteints de blessures ou d'infirmités moins graves (art. 14 de la loi), leur pension est

aussi du *minimum* fixé pour l'ancienneté; mais il n'y a pas lieu à augmentation par chaque année de services, à moins que les militaires ne comptassent plus de trente ans de services, campagnes comprises. En ce cas, il y aurait lieu à augmentation par chaque année de services au-dessus de trente ans. Remarquons qu'il ne s'agit pas ici de trente ans de *services effectifs;* car si cette condition était remplie, il y aurait lieu à la pension normale pour ancienneté. Les trente ans dont parle l'art. 17 sont formés au moyen des années qui comptent double ou triple, conformément aux art. 7 et 8 de la loi du 11 avril 1831.

La pension pour blessures ou infirmités est réglée sur le grade qu'occupait le militaire au moment où il les a reçues ou contractées, alors même qu'il n'aurait pas servi deux ans dans ce grade. — Le cinquième en sus pour douze ans de grade s'applique à la pension pour blessures et infirmités comme à la pension d'ancienneté (art. 18).

304. Les veuves de militaires ont droit à une pension viagère dans les circonstances suivantes : 1° lorsque leurs maris ont été tués sur le champ de bataille ou dans un service commandé; 2° lorsque leurs maris ont péri à l'armée ou hors d'Europe, si leur mort a été causée par des événements de guerre ou par des maladies endémiques et contagieuses aux influences desquelles ils ont été soumis par les obligations de leurs services; 3° lorsque la mort du mari a été causée par des blessures reçues, soit sur le champ de bataille, soit dans un service commandé, pourvu que le mariage soit antérieur à ces blessures; 4° lorsque le mari

est mort en jouissance d'une pension de retraite ou avec les conditions de services qui donnent droit à pension. Dans ce dernier cas, il ne suffit pas que le mariage ait été contracté avant le décès; la loi exige quil ait eu lieu deux ans *avant la cessation de l'activité ou du traitement.* Si cependant il y avait un ou plusieurs enfants issus du mariage, le délai de deux ans ne serait pas nécessaire, et il suffirait que le mariage fût antérieur à la cessation de l'activité ou du traitement (art. 19 de la loi du 11 avril 1831).

305. On s'est demandé si la condition de la loi est remplie lorsque le mariage a été contracté deux ans avant le décret qui fait passer les officiers généraux dans le cadre de réserve. Le cadre de réserve doit-il être assimilé à la mise en non-activité? Il est vrai qu'au point de vue du traitement et des promotions dans la Légion d'honneur, l'officier général qui passe dans le cadre de réserve est traité comme s'il était en non-activité. Mais de cette assimilation à deux points de vue, il ne résulte pas que la réserve soit pour les officiers généraux une cessation d'activité. Lorsque ce cadre a été créé, on l'a considéré, au contraire, comme une sous-division de l'activité. La preuve, c'est qu'en temps de guerre un officier général peut être pris dans le cadre de réserve pour commander à l'intérieur. Cette doctrine est exposée formellement dans le rapport de la loi du 22 juin 1839[1]. L'assimilation relative au traitement et aux promotions dans la Légion d'honneur résulte de dispositions spéciales et formelles, et on n'en peut

[1] *Moniteur* de 1839, p. 1055.

pas conclure que, par sa nature et en principe, la réserve soit assimilable à la non-activité[1].

306. En cas de séparation de corps, la veuve n'a pas droit à pension, et les enfants sont considérés comme orphelins (art. 20). Cette disposition ne distingue pas entre la séparation prononcée contre la femme et celle qui a été ordonnée sur sa demande. La distinction, au contraire, est faite par la loi du 9 juin 1853. Les orphelins mineurs ont également droit à un secours après le décès ou la déchéance de la mère, si le père est mort le premier, et après la mort du père lorsque la mère est prédécédée. Ce secours est égal à la pension que la mère aurait obtenue (art. 21). Or, d'après l'art. 22, la pension de la veuve est égale au quart du maximum de la pension affectée au grade dont le mari était titulaire au moment de son décès, quelle qu'ait été la durée du service dans ce grade. La pension des veuves des maréchaux de France est de 6,000 fr. et celle des sous-officiers, brigadiers, caporaux, soldats et ouvriers ne peut pas être moindre de 100 fr. — Le secours est partagé entre les orphelins ayant moins de vingt et un ans, et s'éteint à mesure qu'ils atteignent leur majorité, les parts laissées vacantes profitant aux survivants (art. 21).

[1] Loi du 28 mai 1853, décret du 15 juillet 1853 et avis du 15 février 1862. Le Conseil d'État a décidé que le mariage contracté deux ans avant le passage dans le cadre de réserve donnait à la veuve le droit à pension, les autres conditions étant d'ailleurs remplies. Arr. 31 août 1863 (aff. *veuve de l'amiral Casy*). — V. les conclusions de M. L'Hôpital, commissaire du gouvernement (Lebon, 1863, p. 711), et un avis contraire de la section de la guerre et de la marine rapporté textuellement dans les conclusions. Il s'agissait dans cette affaire d'une application à la veuve d'un amiral de la loi du 18 avril 1831. Mais la question est la même et se résout par les mêmes éléments de décision pour l'armée de terre que pour l'armée de mer.

307. Les pensions militaires sont personnelles et viagères. Elles sont inscrites au grand-livre de la dette publique. — Les parties doivent se pourvoir contre la liquidation par laquelle elles se prétendent lésées dans le délai de trois mois à partir du premier payement d'arrérages. Encore faut-il qu'en ce cas les bases de la liquidation aient été préalablement notifiées (art. 23). — Les arrérages sont incessibles et insaisissables, si ce n'est pour débet envers l'État et pour aliments dans les cas prévus par les art. 203 et 205 du C. Nap. La saisie peut être faite jusqu'à concurrence du cinquième pour débet envers l'État et du tiers pour aliments (art. 28).

Le droit à la jouissance ou à l'obtention d'une pension est suspendu dans les cas suivants : 1° par la condamnation à une peine afflictive ou infamante, pendant la durée de la peine ; 2° par les circonstances qui font perdre la qualité de Français[1], pendant la durée de cette privation ; 3° par la résidence hors de l'Empire, sans l'autorisation de l'Empereur, lorsque le titulaire de la pension est Français ou naturalisé Français (art. 26).

D'après la loi du 17 avril 1833, art. 4, le rappel d'arrérages n'est pas permis, en matière de pensions militaires, pour une durée de plus de trois ans. Cependant il y aurait, par exception, lieu à rappel d'arrérages pour un temps plus long si des circonstances extraordinaires et des obstacles insurmontables avaient empêché la réclamation en temps utile. Ainsi la veuve

[1] Il est naturel que les circonstances qui font perdre la qualité de Français fassent perdre le droit à pension militaire, puisqu'il faut être Français pour faire partie de l'armée. Pour les pensions civiles, V. *suprà*, p. 347, n° 278, note 1, t. VII.

d'un militaire absent ne serait pas atteinte par cette déchéance si elle n'avait pas pu remplir dans ce délai les formalités exigées pour la déclaration d'absence[1].

308. **Pensions militaires. — Armée de mer.** — Le droit à pension pour ancienneté est acquis après vingt-cinq ans de services aux officiers de marine et aux marins de tous grades. Ceux qui sont attachés aux autres corps de la marine, et notamment les professeurs de l'École navale, n'ont droit à pension qu'après trente ans de services. Cependant vingt-cinq ans suffiraient, en ce qui les concerne, s'ils avaient navigué six ans sur les bâtiments de l'État, ou s'ils avaient neuf ans de services tant sur lesdits bâtiments que dans les colonies[2]. Le temps de l'ancienneté peut être compté dès l'âge de seize ans; on compte les années passées à l'École navale et quatre ans, à titre d'études préliminaires, aux élèves de l'École polytechnique qui entrent dans la marine. Le temps passé dans les services civils est également compté pour l'ancienneté, à la condition toutefois que le service dans la marine aura duré vingt ans ou dix ans aux colonies (art. 1 à 5 de la loi du 18 avril 1831).

309. Les officiers, marins ou autres qui compteront vingt-cinq ans de services effectifs sont admis à compter en sus les bénéfices de leurs campagnes d'après les règles suivantes :

[1] Cons. d'Ét., arr. des 25 février 1864 (aff. *Sauphar*) et 10 avril 1867 (aff. *Damiens*). — V. les conclusions de M. de Belbeuf, commissaire du gouvernement (Lebon, 1867, p. 376). — V. aussi art. 25 de la loi du 9 juin 1853.

[2] Les professeurs qui ont navigué six ans sur les bâtiments de l'État étant assimilés aux marins auraient droit à l'augmentation pour douze ans de grade, conformément à l'art 11. Cons. d'Ét., arr. du 21 mai 1867.

310. Sera compté pour la totalité en sus de sa durée effective, le service qui aura été fait :

1° En temps de guerre, à bord d'un bâtiment de l'État;

2° A terre en temps de guerre, soit dans les colonies françaises, soit sur d'autres points hors d'Europe, pour les individus envoyés d'Europe;

3° Le temps de captivité à l'étranger pour les officiers, marins et autres, faits prisonniers sur les bâtiments de l'État ou sur les prises faites par les bâtiments de l'État; le temps de navigation des voyages de découverte, ordonnés par l'État.

Sera compté pour moitié en sus de la durée effective, le service fait :

1° Sur un vaisseau de l'État, en temps de paix maritime;

2° A terre en temps de paix soit aux colonies, soit sur d'autres points hors d'Europe pour les individus envoyés d'Europe.

Sera compté pour sa durée simple le service fait, en temps de guerre, sur un bâtiment armé en course, ainsi que le temps de captivité en cas de prise[1] et pour moitié seulement de sa durée le service fait sur les bâtiments ordinaires du commerce, tant en paix qu'en guerre. Mais les services sur des navires autres que ceux de l'État ne peuvent pas compter pour plus du tiers dans la somme des services qui donnent droit à pension (art. 7, § *ult.* de la loi du 18 avril 1831).

311. A vingt-cinq ans de services effectifs les offi-

[1] Pour le point de départ des services, voir l'art. 8 de la même loi.

ciers et marins, et à trente ans ceux qui font partie des autres corps de la marine, ont droit au minimum de la pension de leur grade. Le maximum est acquis aux premiers à quarante-cinq ans de services et aux seconds à cinquante ans. Entre le minimum et le maximum, chaque année de service en sus de vingt-cinq ou de trente donne droit à un vingtième de la différence entre le *minimum* et le *maximum*. La pension se règle sur le grade dont l'officier est titulaire, s'il compte deux ans de services dans ce grade. Sinon, elle est réglée sur le grade immédiatement inférieur. L'augmentation du cinquième pour douze ans de grade est commune aux officiers et sous-officiers des deux armées (art. 11 de la loi du 18 avril 1831). Quant aux pensions pour blessures et infirmités et aux pensions des veuves et orphelins, les art. 12 à 21 ne sont que la reproduction des articles correspondants de la loi du 11 avril 1831, V. *suprà*, t. VII, n° 303, p. 365). Même observation pour les articles 22 à 30 et les dispositions générales que ces articles contiennent (V. *suprà*, t. VII, n°s 306 à 308).

312. Les liquidations préparées par les ministres de la marine et par le ministre de la guerre sont soumises à la révision du Conseil d'État (section de la guerre et de la marine), et c'est après cet examen que le décret impérial est rendu sur la proposition du ministre compétent. Le décret peut être attaqué par la voie contentieuse, dans les trois mois qui suivent le payement du premier semestre, si d'ailleurs les bases de la liquidation ont été préalablement notifiées.

CHAPITRE QUARANTE-QUATRIÈME.

DETTES DE L'ÉTAT. — DÉCHÉANCES.

Sommaire.

313. Dettes de l'État.
314. Emprunts. — Rentes perpétuelles ou viagères. — Capital non exigible.
315. Conversion des rentes,
316. Dettes remboursables en capital. — Obligations trentenaires. — Bons du Trésor.
317. Adjudication des emprunts.
318. Dettes de l'État d'après les manières ordinaires de s'engager. — Contrats de vente et de louage.
319. Responsabilité de l'État pour délits et quasi-délits commis par ses fonctionnaires.
320. Déchéance des créances contre l'État. — Art. 9 de la loi du 29 janvier 1831.
321. La déchéance n'est pas opposable au créancier qui réclame dans le délai, si l'administration sursoit pendant plus de cinq années.
322. A quel exercice appartiennent les créances à liquider?
323. La déchéance ne s'applique qu'aux créances et non aux actions réelles.
324. Les tribunaux et les conseils de préfecture sont incompétents pour appliquer la déchéance. — Elle est opposée par le ministre compétent, sauf recours au Conseil d'État.
325. A quelle juridiction appartient-il de déclarer l'État débiteur? — Distinctions.

313. Indépendamment des pensions, qui représentent dans le droit public ce que les rentes viagères sont dans le droit privé, l'État peut être débiteur des particuliers en vertu des mêmes manières de s'obliger que ces derniers pourraient employer eux-mêmes. Les contrats, les quasi-contrats, les délits et les quasi-délits peuvent mettre des obligations à la charge de l'administration.

314. L'emprunt est le contrat le plus usité dans la gestion de la fortune publique. Il est contracté le plus souvent moyennant l'obligation de payer une rente perpétuelle, le capital n'étant pas exigible par le prêteur. Ce dernier, s'il a besoin d'argent, s'en procure par la négociation de son titre à la Bourse. Seulement il est contraint de subir toutes les chances de la variation des cours et, suivant les temps, la nécessité le forcera peut-être d'aliéner au-dessous du pair (c'est-à-dire du taux de l'émission), s'il ne peut pas attendre un cours meilleur pour vendre au pair ou au-dessus. Le prêteur qui n'a pas besoin de son capital n'a pas à s'inquiéter des variations du cours de la bourse; le seul danger qu'il ait à craindre, c'est l'inexécution des engagements par l'État.

315. Si le créancier n'a pas le droit d'exiger le capital, l'État a, comme tout débiteur, la faculté de se libérer. La question a été cependant vivement discutée à l'époque où le taux de la rente 5 p. 100 dépassait le pair. Suivant les uns, l'État pouvait légitimement, en vertu du droit commun, se libérer en remboursant au pair, et d'autres soutenaient, au contraire, que le contrat était obligatoire pour les deux parties; car autrement les porteurs de rentes qui avaient acheté au-dessus du pair auraient été victimes de leur confiance dans les termes du contrat. La question a été tranchée par un décret-loi du 14 mars 1852, qui donne aux porteurs l'option entre le remboursement du capital au pair et l'inscription d'un nouveau titre de rente à 4 fr. 50 cent. p. 100; or le taux de la bourse était alors de 103 fr. 60 cent. Cependant, tout en affirmant le droit de

l'État, le même décret portait que, pendant une période de dix années, la faculté de rembourser ne serait pas exercée à l'égard des nouveaux titres de rente. Cette réserve a cessé d'avoir son effet depuis le 1er mars 1862. Même depuis cette époque, la faculté de rembourser n'a pas pu être exécutée, parce que le taux de la rente 4 et demi n'a pas atteint le pair. La plus forte partie d'ailleurs de cette rente a été détruite par la transformation du 4 et demi en 3 p. 100[1].

316. L'État emprunte aussi des sommes remboursables en capital. Le remboursement est promis tantôt par

[1] La transformation des rentes 4 et demi p. 100 n'a pas éteint la totalité de la première espèce de dette; comme cette modification était facultative, plusieurs créanciers ont gardé leurs anciens titres, de sorte qu'au 1er janvier 1865, il restait encore 37,708,982 fr. de rente 4 et demi p. 100. — La rente 3 p. 100 qui, au 1er janvier 1852, n'était que de 53,719,120 fr., s'était, élevée à 305,396,397 fr. au 1er janvier 1865. Cette conversion facultative avait été autorisée par une loi des 12-13 février 1863. La nouvelle rente 3 p. 100 n'atteindra probablement jamais le pair, qui est de 100 fr. comme pour la rente 5 p. 100. La question du remboursement au pair par l'État n'a donc plus d'intérêt que pour les rentes 4 et demi qui n'ont pas été transformées après la loi de 1863. — Nous donnons le tableau du mouvement des rentes du 1er avril 1814 au 1er janvier 1865. Le 4 p. 100 a également été considérablement diminué. Tandis qu'au 1er janvier 1852 il s'élevait au chiffre de 2,371,000 fr. de rente, il n'y en avait plus au 1er janvier 1865 que pour 446,000 fr.

	5 %—4 1/2 % (1852).	4 1/2 % (1825).	4 %	3 %	TOTAL.
Première période.					
(1er avril 1814-31 juill. 1830.)					
Situation au 1er avril 1814. .	63,307,637 »	»	»	»	63,307,637 »
Rentes créées.	135,632,645 »	1,034,764	3,134,950	47,503,695	187,306,054 »
Rentes annulées.	35,177,914 »	7,068	9,740	16,003,761	51,198,483 »
Deuxième période.					
(1er août 1830-28 févr. 1848.)					
Situation au 1er août 1830. .	163,762,868 »	1,027,696	3,125,240	31,501,934	199,417,238 »
Rentes créées.	15,794,762 »	»	23,387,067	38,564,235	77,746,064 »
Rentes annulées.	32,807,539 »	1,096	4 902	62,529	32,876,066 »
Troisième période.					
(1er mars 1848-31 déc. 1851.)					
Situation au 1er mars 1848. .	146,749,591 »	1,026,600	26,507,375	70,003,640	244,287,206 »
Rentes créées.	44,351,078 60	»	»	34,314,644	78,665,712 60
Rentes annulées.	8,782,465 »	131,298	24,135,484	30,599,164	83,648,391 »
Quatrième période.					
(1er janv. 1852-31 déc. 1864.)					
Situation au 1er janv. 1852.	182,318,194 60	895,304	2,971,811	53,719,120	239,904 527 60
Rentes créées.	179,723,360 08	»	»	328,825,332	508,548,692 08
Rentes annulées.	324,332,572 68	895,302	1,025 815	77,148,055	404,301,744,68
Situation au 1er janvier 1865	37,708,829 »	»	446,096	305,396,397	343,551,475 »

voie de tirage au sort pendant une période déterminée, tantôt payable à vue. A la première catégorie appartiennent les obligations trentenaires créées par la loi du 23 juin 1857, dont la plus grande partie a été anéantie par l'effet de la loi des 12-13 février 1862 (V. page précédente, *note*). Dans le second cas, le capital est exigible à tout moment, ce qui a lieu notamment pour les bons du Trésor et pour les cautionnements [1]. Le remboursement de ces derniers cependant ne peut être exigé que moyennant certaines formalités destinées à s'assurer de l'accomplissement des obligations que ces cautionnements garantissaient [2]. La dette dont le capital est exigible à première réquisition constitue la *dette flottante*. Son payement est la grande difficulté dans les

[1] *Développements des consignations par catégories.*

	Solde au 31 déc. 1864.	Dépenses de l'année 1865.	Recettes de l'année 1865.
1. Prix d'immeubles	29,567,929	32,381,017	28,710.212
2. Prix de ventes mobilières	3,317,004	1,759,218	1,390,521
3. Produits de successions vacantes, etc.	12,085,676	5,338,391	5,562,744
4. Fonds de faillites et de concordats	20,785,382	34,774,277	31,040,398
5. Cautionnements de comptables	2,739.210	559,366	861,650
6. Cautionnements d'entrepreneurs et d'adjudicataires	21,710,807	7,289,965	9,277,013
7. Cautionnements judiciaires et de surenchères	2,375,050	1,355,128	1,412,386
8. Loyers, fermages, etc.	19,761,540	9,555,319	0,015,609
9. Retenues sur traitements civils ou militaires	2,765,450	1,001,200	786,053
10. Consignations administratives diverses	24,068,039	56,045,932	58,683,941
Total	139,176,087	150,259,813	145,740,527

[2] Le titulaire qui cesse ses fonctions doit faire au greffe une déclaration de cessation de fonctions. Trois mois après, le propriétaire du cautionnement peut se faire rembourser à la condition de produire un certificat du greffier, visé par le président et constatant que la cessation des fonctions ayant été affichée pendant trois mois, il n'a été formé aucune opposition à la délivrance du certificat ou que les oppositions sont levées. (Loi du 25 nivôse an XIII, art. 5 et 7.) Comment établit-on qu'on est propriétaire du cautionnement? Par un certificat du notaire, s'il existe un acte de transmission notarié; sinon, par un acte de notoriété du juge de paix, dressé sur l'attestation de deux témoins. (Décret du 18 septembre 1806.)

moments de crise politique. Aussi la mesure à laquelle on pense tout d'abord consiste à transformer la dette flottante en dette non exigible, opération qu'on appelle la *consolidation de la dette publique*. C'est un parti qui est considéré avec trop d'indulgence; car, au fond, c'est une banqueroute adoucie. Sans doute les créanciers toucheront l'intérêt de leur argent et, le calme rétabli, pourront se procurer le capital par l'aliénation de leur titre de rente; mais si, dans l'intervalle, ils ont eu besoin d'argent pour faire des payements, la nécessité de se libérer les a forcés à vendre leurs titres au-dessous du pair, de sorte que la consolidation, en les privant d'une somme sur laquelle ils avaient compté, leur a imposé une perte. Aussi, par esprit de justice, les gouvernements ne font-ils la consolidation qu'à un taux rapproché de celui de la bourse, afin que les porteurs réalisent leurs titres avec le moins de perte possible. Mais il pourrait se faire que la vente ne fût pas réalisable à un prix quelconque, et alors la consolidation aurait peut-être pour effet de faire tomber le créancier en faillite. Aussi doit-on recommander comme une bonne mesure d'administration de ne pas trop développer la dette flottante, parce que c'est la trop grande extension de cette dette qui crée les plus grandes difficultés dans les moments de révolution. C'est pour cela que l'émission des bons du Trésor est fixée par les lois de finances.

317. La souscription des emprunts publics en rentes a, pendant longtemps, été faite par des banquiers soumissionnaires qui, moyennant des droits de com-

mission, s'engageaient à verser les sommes empruntées. Ces adjudicataires, à l'aide de leurs moyens de crédit, attiraient les fonds des particuliers auxquels ils donnaient les titres de rente. Dans ces dernières années l'État, renonçant à l'emploi des banquiers intermédiaires, a lui-même fait appel aux particuliers directement. Les résultats ont prouvé que le pays était habitué au crédit public, et que la recommandation des gros capitalistes n'était pas nécessaire pour entraîner la confiance de la masse. Loin de ne pouvoir pas couvrir les sommes empruntées, l'État a dû réduire proportionnellement les souscriptions pour les ramener au chiffre demandé[1].

[1] L'amortissement au moyen de l'intérêt composé a été mis à la mode par le docteur Price, auteur de la *Théorie des annuités réversibles*. Il prouvait dans ce livre qu'un sou placé à *intérêt composé* à la naissance de Jésus-Christ aurait en 1791 produit 300 millions de globes d'or. La conclusion à tirer de là, c'est que tout emprunt pouvait facilement être amorti si on affectait à l'extinction une somme annuelle à la libération de l'emprunteur. Cette idée fut adoptée avec une grande ardeur par Pitt qui, dans sa lutte contre la Révolution française, avait besoin d'argent et, par conséquent, de crédit. L'idée du docteur Price ne fut pas étrangère à la facilité avec laquelle l'Angleterre se procura l'argent nécessaire aux coalitions nouées contre la France, l'emprunt paraissant moins effrayant du moment qu'on y attachait un moyen de libération en quelque sorte forcée. Mais l'illusion qui servit à l'Angleterre en temps de guerre a été funeste à tous les pays dans les temps réguliers. On s'est trop facilement habitué à considérer les emprunts sans frayeur, et cette impression a été la cause de beaucoup de dépenses improductives. L'amortissement avait-il d'ailleurs tous les mérites que lui attribuait le docteur Price? Hamilton et Ricardo démontrèrent que c'était une illusion et que, pour les États comme pour les particuliers, il n'y avait d'autre moyen de se libérer que l'application des sommes économisées à l'extinction des dettes. Le fonds d'amortissement est d'ailleurs une ressource sur laquelle les gouvernements mettent facilement la main quand ils ont besoin d'une somme et qu'ils ne veulent pas emprunter de nouveau. Il serait puéril, en effet, d'emprunter d'un côté, pour ne pas toucher au fond d'amortissement. Aussi les gouvernements arrêtent-ils souvent le jeu de l'amortissement quand, pour aligner un budget, ils ont besoin de trouver des ressources sans faire un appel au crédit. Ce résultat sera inévitable tant que la caisse instituée pour l'amortissement sera placée sous

318. L'État peut également être engagé comme acquéreur, locataire et généralement en vertu de tous contrats de droit commun, sauf l'accomplissement des formalités nécessaires pour habiliter la personne morale (V. *suprà*, t. V, p. 2 et suiv.). Il peut aussi être tenu en vertu de délits et de quasi-délits, conformément aux art. 1382 et 1384 C. Nap.

319. L'État étant une personne morale ne peut pas commettre des délits et des quasi-délits civils; mais il est responsable de ses préposés, et c'est à raison des actes que font ceux-ci dans l'exercice de leurs fonctions que la responsabilité peut lui incomber. Il faut pour cela que les faits aient été commis dans l'exercice des fonctions confiées officiellement à l'employé ou préposé. Ainsi lorsqu'un mandat de payement a été régulièrement délivré aux ayants droit, si ces derniers en confient le recouvrement au chef de bureau qui a préparé l'ordonnancement, l'État n'est pas responsable du détournement commis par le chef de bureau. Car il n'a prévariqué que dans l'accomplissement d'un *mandat officieux* et non dans l'exercice de ses *fonctions officielles* [1].

la main des gouvernements et même des chambres. Cependant il est difficile de donner à cet établissement une constitution tellement indépendante qu'il ne fût même pas soumis au pouvoir souverain. La seule manière efficace d'assurer l'action régulière de l'amortissement serait d'en faire une entreprise privée. La compagnie adjudicataire serait chargée de racheter les rentes, sous la surveillance de l'État. Mais le Trésor étant débiteur de la dotation annuelle de l'amortissement envers une compagnie privée, les déviations de ce fonds seraient difficiles sinon impossibles. L'État, il est vrai, pourrait emprunter de nouveau. Mais au moins les gouvernements ne feraient-ils pas entrer dans leurs calculs pour les dépenses la trop facile mainmise sur les fonds de l'amortissement.

[1] Cons. d'Ét., arr. du 8 mai 1861 (aff. *héritiers Dupuch*). — Il a été jugé que l'État est responsable de l'incendie causé à un bâtiment par les troupes

320. Les créances contre les communes et les départements sont soumises aux prescriptions ordinaires, et particulièrement à l'art. 2262 C. Nap. Quant aux créances contre l'État elles sont régies par plusieurs lois de déchéance. Premièrement, les créances antérieures au 1er vendémaire an V sont frappées de déchéance par les décrets des 25 février 1808 et 13 décembre 1809, ainsi que par la loi du 15 janvier 1810[1]. Deuxièmement, l'art. 9 de la loi de finances du 29 janvier 1831 déclare « prescrites et définitivement éteintes au profit de l'État toutes créances qui n'ayant pas *été acquittées avant la clôture de l'exercice auquel elles appartiennent*, n'auraient pu à défaut de justifications suffisantes être *liquidées*, *ordonnancées* et *payées*, dans un délai de cinq années à partir de l'ouverture de l'exercice, et de six années pour les créanciers résidant hors du territoire européen. »

321. La déchéance n'est pas opposable au créancier qui a réclamé dans le délai, si le délai ne lui

qui l'occupaient, lorsqu'il est surtout constant que cet accident a été causé par les soldats. Cons. d'Ét., arr. du 18 février 1864 (aff. *compagnie d'assurances la Paternelle*). V. les conclusions de M. Ch. Robert, commissaire du gouvernement (Lebon, 1864, p. 158). L'État est responsable également lorsqu'un de ses navires a abordé un navire de commerce, et que cet accident a été causé parce que les manœuvres du navire de l'État n'avaient pas été faites conformément au décret du 25 octobre 1852. Cons. d'Ét., arr. du 29 mai 1867 (aff. *Bourdet*). — L'État est aussi responsable du défaut d'entretien d'un pont, lorsque l'entretien est à sa charge, et qu'il y a faute de la part de ses agents. Cons. d'Ét., arr. du 30 mars 1867 (aff. *Georges*). — Il a été jugé que le voisinage d'un champ de tir, lorsque des boulets entrent, même par accident, dans une propriété voisine, donne droit au propriétaire de réclamer une indemnité tant pour le dommage matériel que pour la dépréciation de la propriété. Cons. d'Ét., arr. du 27 février 1862 (aff. *Pensa*) et 9 août 1865 (aff. *Verel*).

[1] Cons. d'Ét., arr. du 6 décembre 1865 (aff. *compagnies des Indes orientales et de la Chine*).

est pas imputable. Mais il en serait autrement si le retard venait de ce qu'il aurait agi devant une juridiction incompétente; car l'art. 2246 C. Nap. au titre de la prescription n'est pas applicable à la matière de la déchéance [1].

322. Mais à quel exercice est censée appartenir une créance? La question est fort importante, puisque l'ouverture de cet exercice est le point de départ des cinq années. Il n'y a pas de difficulté lorsque la créance est liquidée et payable sur les fonds d'une année. La réponse est moins facile lorsqu'il y a doute sur l'époque où la créance s'est formée. Ainsi on s'est demandé à quel moment est née une créance contre l'État résultant d'une commande artistique faite à un sculpteur. Il a été jugé que cette créance appartenait à l'exercice pendant lequel la commande avait été faite ou au moins à celui pendant lequel la livraison devait avoir lieu [2]. Même en matière de travaux publics, notamment pour les demandes d'indemnité, la jurisprudence administrative a décidé que la déchéance courait du jour où la réclamation avait pu être formée devant l'autorité compétente. L'art. 10 de la loi du 29 janvier 1831 ajoute en effet que la déchéance ne court pas lorsque l'ordonnancement et le payement n'ont pu être effectués dans les cinq ans par le fait de l'administration ou par suite de pourvois

[1] Cons. d'Ét., arr. des 23 juin 1848 (aff. *Fleurot*), 19 mars 1853 (aff. *Touillet*). La déchéance n'est pas opposable lorsque le retard vient de ce que le ministre, saisi par les héritiers d'un créancier de l'État, a sursis à statuer. Cons. d'Ét., arr. du 16 avril 1863 (aff. *hospices de Cherbourg*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 28 mai 1866 (aff. *liquidateurs Mirès*).— *Cession de Clésinger*).

au Conseil d'État. La loi ayant pris soin de déterminer les causes qui empêchent la déchéance de courir, la jurisprudence a pu légitimement établir pour règle que les créances à liquider appartiennent à l'exercice pendant lequel les parties ont pu les réclamer[1]. Il n'est pas nécessaire qu'elle ait été reconnue et fixée judiciairement ou à l'amiable. Pourvu qu'elle soit née et exigible, le délai de déchéance court. Mais si elle n'était pas exigible, on suivrait le principe : *Contrà non valentem agere non currit præscriptio.* On n'applique cependant pas en cette matière les causes qui suspendent la prescription, notamment en cas de minorité; car la *déchéance* et la *prescription* sont deux institutions différentes, et il n'y a pas à conclure de l'une à l'autre, d'autant que l'une regarde les particuliers, tandis que l'autre intéresse l'État et les finances publiques.

323. La déchéance est spéciale aux créances, et ne s'étend pas aux actions en revendication ou en pétition d'hérédité. Les actions réelles durent trente ans contre l'État comme à l'égard des particuliers (art. 2226 C. Nap.). Il en serait de même d'une réclamation en restitution de fruits; car cette demande n'est que

[1] Cons. d'Ét., arr. du 21 juillet 1853 (aff. *Jacques-Galbrun*). Cette jurisprudence est combattue par M. Alb. Christophle, *Traité des travaux publics*, t. II, p. 354. Suivant cet écrivain, les cinq années ne courraient qu'après que le *quantum* aurait été fixé, soit par une décision contentieuse, soit par un accord amiable. Le créancier aurait donc trente ans pour faire reconnaître son droit, et cinq ans pour se faire payer. Cette solution nous paraît contraire aux termes de l'art. 9 de la loi du 29 janvier 1831 qui dit : « Les créances qui, faute de justifications suffisantes, n'auraient pu être LIQUIDÉES *ordonnancées et payées.* » L'article qui prononce la déchéance ne suppose donc pas que les créances avaient été *liquidées* avant que les cinq années ne commençassent à courir.

l'accessoire de l'action principale en revendication ou en pétition d'hérédité[1]. La déchéance de la loi de 1831 ne s'applique même pas à toutes les créances, et notamment elle ne régit pas les cautionnements et les dépôts. Ces dettes en effet sont payables sur des fonds qui sont censés être toujours à la disposition du gouvernement. Il en serait autrement des arrérages produits par les cautionnements, parce que cette dette n'est pas imputable sur un fond spécial. Au reste les arrérages se prescrivent aussi par cinq ans d'après le droit commun (art. 2277 C. Nap.)

324. Ni les tribunaux ordinaires, ni les conseils de préfecture ne sont compétents pour appliquer les lois de déchéance. La déchéance est une faculté dont l'État n'usera peut-être pas, et la question ne se présentera qu'au moment de la demande en payement. Le ministre auquel l'ordonnancement sera demandé en vertu des décisions judiciaires, opposera la déchéance, s'il y a lieu. Mais comme cette décision a un caractère contentieux, le créancier pourra se pourvoir au Conseil d'État contre la décision du ministre opposant la déchéance[2].

325. A quelle juridiction appartient-il de déclarer l'État débiteur? La question a été longtemps controversée, et la réponse comporte plusieurs distinctions. Premièrement, l'administration s'oblige tantôt comme représentant l'État personne morale et propriétaire, et tantôt au nom de la puissance publique dont elle est l'organe pour les services d'utilité générale. Dans le

[1] Cons. d'Ét., arr. du 24 juillet 1862 (aff. *commune de Vaujany*).
[2] Cons. d'Ét., arr. du 28 mai 1862 (aff. *Roumagoux*).

premier cas, les tribunaux ordinaires sont compétents pour connaître des actions actives et passives. Au contraire, lorsque c'est l'État puissance publique qui traite, il faut encore savoir si l'action est fondée sur une disposition de droit commun, ou si, pour la juger, il est indispensable d'apprécier les actes et règlements faits pour un service public. Ainsi, lorsqu'un bâtiment a été loué pour loger des troupes par le ministère de la guerre, quoiqu'il s'agisse d'un contrat fait pour un service public, cependant les contestations relatives au bail sont de la compétence des tribunaux ordinaires, parce que le contrat est de droit commun[1]. Il en serait de même si l'administration avait acheté une maison pour loger les bureaux; dans ces cas, en effet, l'acte en lui-même n'est qu'un contrat de droit commun, et ce n'est que par la destination — destination qui peut même n'être décidée que plus tard — que l'acte se trouve lié avec le service public. Toutes les fois, au contraire, que l'action a pour objet un fait dépendant du service public lui-même, l'affaire relève des juridictions administratives, à moins que par une disposition formelle elle n'ait été attribuée aux tribunaux de droit commun[1]. Ainsi l'action en indemnité pour dommages causés par les manœuvres d'un champ de tir est de la compétence du ministre de la guerre, sauf appel au Conseil d'État, parce que le dommage

[1] Ainsi, en principe, les actions en responsabilité de l'administration des postes sont de la compétence des juridictions administratives; mais l'art. 3 de la loi du 4 juin 1859 attribue aux tribunaux les contestations relatives aux *valeurs déclarées*. Toutes les autres questions, notamment celles qui concernent des lettres qui contenaient des *valeurs non déclarées*, échappent aux tribunaux ordinaires. Cons. d'Ét., arr. du 6 août 1861 (aff. *Dekeister*).

est directement causé par des faits du service public[1]. Il en serait de même d'une demande d'indemnité pour préjudice causé par l'abordage d'un navire de l'État, lorsque l'accident tient à ce que les manœuvres n'ont pas été faites conformément au décret du 25 octobre 1852[2]. Les tribunaux ordinaires seraient, au contraire, compétents si l'adjudicataire d'une coupe de bois incendiée prétendait que l'administration, en sa qualité de venderesse, est responsable de la coupe. En ce cas, l'action intéresse l'État propriétaire, et c'est devant les tribunaux que le demandeur doit porter son action, s'il croit que l'État soit responsable de l'accident[3].

Les demandes d'indemnité qui sont fondées sur des *faits de guerre*, par exemple sur l'occupation militaire de magasins remplis de vivres, ne sont ni de la compétence des tribunaux ni de celle des juridictions administratives contentieuses. Comme les affaires politiques, elles sont réservées au gouvernement, au conseil des ministres ou aux commissions qui sont instituées spécialement à cet effet[4].

[1] Cons. d'Ét., arr. des 27 février 1862 (aff. *Pensa*) et 9 août 1865 (aff. *Vérel*).

[2] Cons. d'Ét., arr. du 29 mai 1867 (aff. *Bourdet*).

[3] Cons. d'Ét., arr. du 25 février 1864 (aff. *Rouault*).

[4] Cons. d'Ét., arr. du 4 juillet 1862 (aff. *Simon*) et du 19 mai 1864 (aff. *Héraclidis*). V. les conclusions de M. Ch. Robert (Lebon, 1854, p. 453).

CHAPITRE QUARANTE-CINQUIÈME.

COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE.

SÉPARATION DES POUVOIRS JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIF.

§ 1. — Observations générales.

Sommaire.

326. Le principe de la séparation des pouvoirs est consacré par les lois de la Révolution.
327. Peines de la forfaiture et conflits.

326. Avant la révolution de 1789, les usurpations des parlements avaient produit une double confusion : d'un côté, entre le pouvoir politique et le pouvoir judiciaire, et de l'autre, entre la justice et l'administration. Le nouveau droit public consacra la séparation de ces trois espèces d'autorité, et assura l'observation de ce principe par plusieurs institutions qui ont survécu aux révolutions successives, sinon en totalité, au moins pour ce qu'elles avaient d'essentiel.

327. Nous avons déjà vu (T. III, p. 338 et nos 269 et suiv.) que l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII, en exigeant l'autorisation du Conseil d'État à l'effet de poursuivre les agents du gouvernement, avait eu pour but d'empêcher que les tribunaux n'arrêtassent l'ad-

ministration par le moyen indirect de la condamnation à des peines ou à des dommages-intérêts. Une autre garantie se trouve dans la peine de la forfaiture que le Code pénal prononce contre les auteurs de ces empiétements[1]. Mais le châtiment ne peut atteindre que ceux qui auraient commis l'usurpation sciemment et avec intention ; il n'aurait donc pas été suffisant pour protéger le principe contre l'erreur ou l'ignorance ; c'est pour combler cette lacune que les conflits ont été créés. A l'aide de cette arme, l'administration peut revendiquer les affaires indûment portées devant les tribunaux ordinaires et faire prononcer par le chef du pouvoir exécutif duquel procèdent les deux rivaux. Si le même droit n'a pas été accordé réciproquement à l'autorité judiciaire contre les juridictions administratives, c'est que l'usurpation n'était sérieusement à craindre que de la part de l'autorité judiciaire. Sur l'administration, le Gouvernement du chef de l'État, régulateur suprême des compétences, a des moyens d'action qui n'auraient pas de prise sur les magistrats inamovibles.

§ 2. — Conflits.

Sommaire.

328. Compétence du Conseil d'État. — Ancien tribunal des conflits.
329. Différentes espèces de conflit.
330. Conflit positif d'attributions.
331. En quels cas le conflit peut-il être élevé. — *Quid* en matière criminelle ?
332. Du conflit en matière correctionnelle.

[1] Code pénal, art. 127 et suiv.

333. De l'action correctionnelle contre les conseillers municipaux auteurs d'une délibération diffamatoire. — Loi des 14-22 décembre 1789, art. 60.
334. Le conflit ne peut pas être fondé sur le défaut d'autorisation de poursuites ou l'inobservation d'un préalable administratif.
335. Des cas où le conflit ne peut pas être élevé.
336. Questions de propriété. — *Quid* si elles reposent sur un *acte administratif?*
337. Qu'entend-on par *actes administratifs?*
338. L'acte administratif est *individuel* et non *réglementaire.*
339. Les actes de vente passés avec l'État sont-ils administratifs?
340. *Quid* des baux passés avec l'État?
341. Interprétation des actes administratifs dont le sens n'est pas clair.
342. Des actes ayant un caractère politique.
343. Jusqu'à quel moment le conflit peut-il être élevé?
344. Le conflit ne peut être élevé ni devant les tribunaux de commerce ni devant les justices de paix.
345. Jury d'expropriation et conseil des prud'hommes. — Conseils de guerre et tribunaux maritimes.
346. Par qui le conflit peut-il être élevé?
347. Quel préfet peut élever le conflit devant la Cour impériale?
348. Qui peut élever le conflit? — Suite.
349. Procédure à suivre en matière de conflit. — Déclinatoire.
350. Arrêté de conflit.
351. Suite.
352. Suite.
353. Suite.
354. Le tribunal peut-il se constituer juge de la validité du conflit?
355. Transmission des pièces au ministre de la justice par le procureur impérial.
356. Délai dans lequel le Conseil d'État doit statuer.
357. Effets de l'arrêté de conflit et du décret qui statue sur sa validité.
358. Conflit négatif d'attributions.
359. Conditions du conflit négatif d'attributions.
360. Conflits en Algérie.

328. Les conflits sont une des attributions du Conseil d'État, délibérant au contentieux; par conséquent c'est l'Empereur qui statue sur le différend entre les deux pouvoirs, puisque le Conseil d'État n'a que des attributions consultatives en matière contentieuse, comme en toute autre. Pendant quelque temps, le jugement de ces affaires a été confié à un tribunal mixte composé de huit membres choisis, par moitié, dans le Conseil d'É-

tat et dans la Cour de cassation au suffrage de ces deux corps, et présidé par le garde des sceaux ou, en son absence, par le ministre de l'instruction publique. Les fonctions du ministère public étaient remplies tour à tour par un avocat général à la Cour de cassation et par un maître des requêtes, commissaire du gouvernement[1]. Il y aurait injustice à nier les sérvices importants rendus par cette institution ; à la suite de discussions approfondies, les questions les plus difficiles et les plus controversées ont été résolues, et telle a été l'autorité de ces décisions que la Cour de cassation et le Conseil d'État ont suivi la jurisprudence adoptée par le tribunal des conflits ; ainsi une foule de débats ont été pacifiés[2]. Mais l'organisation de ce tribunal mixte présentait les plus graves dangers, et c'est avec raison qu'il a été sacrifié. Sur presque toutes les affaires, le tribunal était partagé en deux camps, et il était bien rare que les quatre voix de la Cour de cassation ne tinssent pas en échec les quatre suffrages du Conseil d'État : c'était donc toujours le ministre de la justice ou celui de l'instruction publique qui faisait l'arrêt, en départageant les autres membres. Mais était-il raisonnable d'exposer la jurisprudence, sur les questions de compétence, aux variations ministérielles si fréquentes même sous les gouvernements absolus, et si brusques, sous le régime parlementaire? Si, en fait, l'inconvénient que je viens de signaler ne s'est

[1] Loi des 4-8 février 1850.

[2] Cette jurisprudence fut préparée par les discussions approfondies qu eurent lieu entre les membres du tribunal et par les remarquables conclusions que donnèrent MM. Rouland, Cornudet, Vuitry et Sévin, commissaires du Gouvernement.

pas produit, il faut l'attribuer plutôt au bon sens et à la modération des ministres qui ont présidé le tribunal, qu'à la bonté de l'institution.

329. Le conflit peut se produire de plusieurs manières : ou bien entre l'administration et les tribunaux ordinaires prétendant, chacun de son côté, être compétents ; c'est le *conflit positif d'attributions*, de tous le plus important. Inversement, il pourrait se faire que les parties se trouvassent entre deux juges l'un de l'ordre administratif et l'autre de l'ordre judiciaire, se déclarant tous les deux incompétents ; c'est le *conflit négatif*. Enfin il n'est pas sans exemple qu'on ait vu deux juridictions administratives s'attribuer la connaissance de la même affaire ; c'est le *conflit positif de juridictions administratives*. Il pourrait arriver aussi que deux juridictions administratives se déclarassent incompétentes ; en ce cas, se produirait le *conflit négatif de juridictions*. Nous aurons donc à distinguer : 1° le conflit positif d'attributions ; 2° le conflit négatif d'attributions ; 3° le conflit positif de juridictions ; 4° le conflit négatif de juridictions.

Nous n'aurons que peu de choses à dire sur le *conflit négatif* d'attributions et le *conflit positif* ou *négatif* de *juridictions administratives ;* la loi n'a pas organisé de procédure spéciale en ce qui les concerne. Il y a lieu, dans ces trois cas, à règlement de juges, et c'est le Conseil d'État délibérant au contentieux qui fait le règlement, en suivant la procédure ordinaire, sur la demande de l'une ou l'autre des parties intéressées. Le *conflit positif d'attributions* entre l'autorité administrative et l'autorité judiciaire est, au contraire, soumis

à des règles spéciales et suit une procédure particulière; pour en avoir une idée complète, il faut examiner successivement : 1° en quels cas le conflit peut être élevé ; 2° par qui il peut l'être ; 3° suivant quelle forme il faut procéder; 4° quels sont les effets du conflit et du décret qui statue sur la validité.

330. **Conflit positif d'attributions.** — La matière est régie par l'ordonnance du 1er juin 1828. Cette ordonnance a aujourd'hui la valeur d'une loi, parce qu'elle a été, à plusieurs reprises, visée et conséquemment confirmée par le législateur. Il est d'ailleurs facile de comprendre pourquoi, en 1828, on procéda par ordonnance au lieu de faire une loi. Le Conseil d'État était lui-même placé sous le régime des ordonnances, et il n'était pas extraordinaire qu'une partie de ses attributions fût réglée de la même manière.

331. **En quel cas le conflit d'attributions peut-il être élevé ?** D'après l'ordonnance du 1er juin 1828, le conflit ne peut pas être élevé en matière criminelle ; c'est une garantie que le législateur a voulu donner à la liberté individuelle et qui, sous un régime de légalité, a été accordée en haine des souvenirs qu'avait laissés une époque où l'arme des conflits était employée pour distraire les accusés de leurs juges naturels[1]. Ce n'est pas cependant que, devant les tribunaux

[1] Sous la Convention, l'assemblée elle-même, sur la proposition de ses comités, connaissait des conflits; on devine, d'après le caractère et l'étendue des pouvoirs de ce gouvernement, à quels abus il arriva en cette matière. On peut voir l'histoire des conflits dans deux excellents articles publiés, l'un dans le *Dictionnaire de M. Blanche*, par M. le conseiller d'État Boulatignier, et l'autre dans le *Dictionnaire de M. Block*, par M. Reverchon, ancien maître des requêtes, v° *Conflit*.

criminels, il ne puisse se produire des questions de l'ordre administratif ; on conçoit, par exemple, qu'à l'occasion d'un détournement de deniers par un comptable public, soit posée la question préalable de la vérification de ses comptes par l'autorité compétente. Le législateur n'a pas voulu accorder le droit de revendication à l'autorité administrative, aimant mieux s'exposer aux usurpations judiciaires que de permettre qu'un accusé fût enlevé à ses juges.

332. En matière correctionnelle, le droit d'élever le conflit a été admis par l'ordonnance dans deux cas seulement ; mais, malgré les termes restrictifs qu'elle emploie, on peut dire qu'il a été consacré en règle générale : « Il ne pourra, dit l'art. 2 de l'ordonnance, être élevé de conflit en matière de police correctionnelle que dans les deux cas suivants : 1° lorsque la répression du délit est attribuée par une disposition législative à l'autorité administrative ; 2° lorsque le jugement à rendre par le tribunal dépendra d'une question préjudicielle attribuée à l'administration par une disposition législative. — Dans ce dernier cas, le conflit ne pourra être élevé que sur la question préjudicielle. » Or, comme il est difficile d'imaginer d'autres cas où le conflit puisse être élevé en matière correctionnelle, l'ordonnance a donc posé un principe général, sous la forme d'une énumération limitative[1].

[1] Les restrictions édictées par les art. 1 et 2 de l'ordonnance de 1828 ne concernent que l'action criminelle et l'action correctionnelle. Elles ne régissent pas l'action civile, qu'elle soit intentée principalement devant le tribunal civil ou jointe à la poursuite criminelle. Aucune des raisons qui ont dicté ces deux dispositions ne s'applique aux demandes d'indemnité pour faits délictueux. C'est ce qu'ont décidé avec raison le Conseil d'État, arr. du 9 février 1847

333. L'application de cette disposition a donné lieu à une discussion intéressante, à l'occasion de la diffamation contenue dans une délibération d'un conseil municipal. La personne diffamée avait cité directement en police correctionnelle plusieurs signataires de la délibération, et le tribunal s'était déclaré incompétent; mais, sur l'appel, la cour ayant retenu l'affaire, l'administration éleva le conflit, et son arrêt fut confirmé par le Conseil d'État. Puisque la matière était correctionnelle, il fallait, d'après l'art. 2 de l'ordonnance, prouver que la répression du délit de diffamation, lorsqu'il résulte d'une délibération du conseil municipal, est *attribuée*, *par une disposition législative*, *à l'autorité administrative*. Cette disposition législative, on l'a trouvée dans l'article 60 de la loi des 14-22 décembre 1789 : « Si un citoyen croit être personnellement lésé par quelque acte du corps municipal, il pourra exposer ses sujets de plainte à l'administration ou au directoire du département (aujourd'hui *le préfet*), qui y fera droit, sur l'avis de l'administration du district qui sera chargée de vérifier les faits. » Mais, cette loi ne confère pas à l'administration du département toute la répression, et ne peut s'entendre que de la partie administrative, spécialement de la radiation sur les registres. Quant à la répression correctionnelle, personne ne soutient qu'elle ait été attribuée au préfet par le texte dont il s'agit. Il faudrait donc admettre que l'art. 60 de la loi de 1789 a eu pour objet, non-seulement de transporter la répression à

(Aff. *Legat*), et le Tribunal des conflits, arr. du 17 avril 1854 (Aff. *Rougier*), v. Lebon 1851, p. 286 et Reverchon, v° *Conflit*, p. 464, n° 28 et 29.

l'autorité administrative, mais encore, au fond, de modifier la répression en supprimant toute poursuite correctionnelle. Or cette intention ne résulte nullement des termes employés par la disposition invoquée. A quelle incohérence ne serait, d'ailleurs, pas condamnée l'interprétation admise par la jurisprudence du Conseil d'État ! La citation directe serait recevable si elle était dirigée contre des conseillers généraux ou d'arrondissement (il faut bien l'admettre, puisque, en ce qui les concerne, il n'existe aucune disposition correspondante à l'art. 60 de la loi des 14-22 décembre 1789), et elle ne le serait pas si elle était formée contre des conseillers municipaux. L'immunité de ces derniers serait-elle explicable alors que les conseillers généraux n'en ont pas de pareille ? Il est inadmissible que le législateur ait eu l'intention de créer un régime dont les parties seraient si mal liées. Dans notre système, au contraire, tout se tient parce que nous laissons à chaque autorité sa compétence naturelle. Au préfet, la répression administrative, d'après l'art. 60 de la loi de 1789, et aux tribunaux correctionnels la répression judiciaire, conformément à la loi du 17 mai 1819, art. 13 [1].

[1] A plusieurs reprises, le Conseil d'État a décidé que l'action en police correctionnelle était irrecevable, et a validé les arrêtés du conflit élevés devant les tribunaux qui s'étaient déclarés compétents pour connaître des actions en diffamation contre les conseillers municipaux. V. notamment arr. sur conflit du 17 août 1866 (aff. *Benoist-d'Azy*), rendu contrairement aux conclusions de M. Aucoc et à une consultation que nous avions donnée dans cette affaire avec l'adhésion motivée de MM. Berryer, Hébert, Serrigny, Allou, Marie, Lenoel et Reverchon. Ce dernier avait déjà donné son opinion au mot *conflit*, DICTIONNAIRE D'ADMINISTRATION, par Maurice Block, et il l'a défendue dans un article publié par le journal *le Droit* (nos des 1er et 2 janvier 1867), et reproduit par la *Revue critique*, t. XXX.

334. La loi ne veut pas non plus que l'administration puisse revendiquer la connaissance d'une affaire, sur ce fondement que l'autorisation du Conseil d'État n'aurait pas précédé la poursuite dirigée contre un fonctionnaire, ou qu'un *préalable administratif* n'aurait pas été rempli [1]. Pourquoi cette disposition, lorsqu'il est certain que l'autorisation du Conseil d'État a été exigée dans l'intérêt de l'administration et pour la protéger contre les tentatives des tribunaux qui voudraient attaquer les actes administratifs, en jugeant les agents qui en sont les auteurs? Le législateur a pensé que les parties ne manqueraient pas d'opposer l'inaccomplissement des formalités préalables, et que les juges craindraient de leur enlever les garanties qui protégent la personne des fonctionnaires, en même temps que l'administration. D'ailleurs l'administration ne pourrait pas revendiquer le fond de la cause, puisqu'elle rentre dans la compétence des tribunaux, et tout ce qu'elle pourrait faire, ce serait de soutenir que le tribunal n'a pas été régulièrement saisi. Or le conflit n'a pas été créé pour redresser les irrégularités de pro-

Notre opinion est celle de MM. Boulatignier. — V° *Conflit*, DICTIONNAIRE D'ADMINISTRATION, par M. Blanche; Serrigny, t. I, p. 169, et Chauveau, *Instruction administrative*, t. I, p. 353, et *Principes de compétence*, t. III, p. 559, n° 738. C'est l'opinion consacrée par la chambre criminelle de la Cour de cassation et que dans cette affaire la Cour de Bourges avait adoptée, arr. du 25 mai 1866.

[1] Ordonnance du 1er juin 1828, art. 3. Par application de cet article, nous avons décidé, dans notre opuscule sur *l'appel comme d'abus*, que la poursuite directe d'un ministre du culte devant les tribunaux criminels, sans recours préalable au Conseil d'État, ne pourrait pas être réprimée par voie de conflit. M. Dufour, qui dans la première édition de son ouvrage avait admis la régularité du conflit en cas pareil, s'est rendu à notre observation avec une bonne foi parfaite (2e édit., t. V, p. 72). Voir *suprà* (t. III, p. 109, n° 110).

cédure commises devant les tribunaux mais seulement pour revendiquer les affaires.

335. Après avoir dit dans quels cas le conflit ne peut pas être élevé, il faut déterminer ceux où le recours est ouvert.

Aucune difficulté ne peut se présenter dans les cas où la compétence administrative est établie sur un texte positif; mais il est rare de trouver des dispositions qui séparent nettement les attributions de l'autorité administrative d'avec celles des tribunaux ordinaires, et souvent la jurisprudence a été obligée de baser ses solutions sur le principe général de la séparation des pouvoirs. L'art. 9 de l'ordonnance du 1er juin 1828 exige que dans l'arrêté du conflit « la disposition législative qui attribue à l'administration la connaissance du point litigieux soit textuellement insérée; » mais, dans l'état actuel de notre législation, il était difficile de se conformer à cette disposition, et souvent la jurisprudence s'est contentée de citer la loi des 16-24 août 1790, tit. 2, art. 13; la constitution du 3 septembre 1791, tit. 3, chap. 5, art. 3, ou l'arrêté du 2 germinal an V. C'est de ces dispositions générales que la section du contentieux, en suivant résolûment le principe dans ses applications, a fait sortir une doctrine dont voici les principaux linéaments.

336. En général, les questions de propriété régies par les principes du droit commun rentrent dans la compétence des tribunaux; il en est de même des démembrements de la propriété, des droits réels et aussi des rapports d'obligation entre créanciers et débiteurs. Mais il arrive quelquefois que les questions de pro-

priété prennent leur source dans des *actes administratifs*, ou que les créances sont réclamées contre l'État, *puissance publique*. De là naît une catégorie de droits mixtes, judiciaires par leur nature, administratifs par l'acte qui les fait naître et, en ce point, la question de séparation entre les deux pouvoirs commence à devenir délicate.

337. Mais d'abord, qu'entend-on par *acte administratif*? Nous avons vu que certains fonctionnaires, comme les préfets et les maires, procédaient quelquefois par voie de disposition générale et réglementaire. Rendus dans la limite des pouvoirs compétents, les règlements font, pour ainsi dire, partie de la loi, et les tribunaux peuvent les appliquer et les interpréter comme les dispositions législatives elles-mêmes. Le principe de la séparation des pouvoirs n'y fait pas obstacle; car, le pouvoir judiciaire est séparé du pouvoir législatif aussi profondément qu'il l'est de l'autorité administrative, et cependant tous les jours les tribunaux appliquent et interprètent les lois. A plus forte raison ont-ils le droit d'appliquer et d'interpréter les règlements qui en sont le complément. Le règlement est un acte qui émane de l'administration ; mais au fond et par sa nature, ce n'est pas un *acte administratif*. Le règlement ne peut pas être attaqué par la voie contentieuse, devant le Conseil d'État ; car, de deux choses l'une : s'il a été compétemment rendu, c'est un acte d'administration pure; sinon les parties poursuivies pour infraction ont le droit de soulever la question de légalité, devant les tribunaux ordinaires (art. 471, n° 15 C. p.)

L'arrêté d'un maire qui fixe la taxe du pain, par

exemple, est un règlement municipal, et le règlement serait inattaquable au contentieux, quand même il fixerait un prix de vente inférieur au prix de revient. Les boulangers pourraient seulement se pourvoir, par la voie hiérarchique, devant le préfet[1].

Dans quelques cas cependant, le Conseil d'État a admis le recours contre des arrêtés réglementaires lorsqu'il était fondé sur l'*excès de pouvoir*, c'est-à-dire lorsque l'autorité dont ils émanaient avait dépassé la limite de sa compétence. Si cette jurisprudence prévaut, les parties intéressées auront à l'avenir deux moyens de se défendre contre l'arrêté illégal : 1° elles pourront le faire tomber, d'une manière générale et à l'égard de tous, en faisant prononcer son annulation par le Conseil d'État ; 2° les contrevenants poursuivis pourront faire juger que l'arrêté étant illégal ne leur est pas applicable. Mais, selon nous, cette option n'est pas conforme au système général de la loi.

338. L'acte administratif est *essentiellement individuel ;* c'est, par exemple, une concession émanée du pouvoir souverain actuel ou antérieur. Aussi reconnaît-on sans difficulté que lorsqu'il s'agit d'un droit concédé par une ordonnance des anciens rois de

[1] Ordonnance du 14 août 1822 (aff. *des boulangers de Montpellier*). Quoique depuis le décret du 22 juin 1863 cette difficulté ne puisse plus se présenter, nous maintenons l'exemple comme étant très-propre à faire saisir le principe. Voir, dans le *Journal de droit administratif* (t. Ier, p. 117 et suiv.), une lettre que nous avons adressée au syndic des boulangers de Toulouse. — L'arrêté par lequel un préfet, par application de l'art. 23 du décret du 17 février 1852 sur la presse, désigne un journal pour recevoir les annonces judiciaires est un acte réglementaire et général. D'après les principes ci-dessus, il appartiendrait aux tribunaux ordinaires de décider si l'arrêté est ou non légalement rendu. Le contraire a été cependant jugé par décret sur conflit du 30 juin 1860. (V. *Suprà*, T. II, n° 237, p. 494 et suiv.)

France, l'interprétation appartient à la juridiction administrative[1].

339. On a discuté longtemps la question de savoir si les actes de vente passés entre l'État propriétaire et les particuliers, en la forme administrative, étaient des actes dont l'interprétation appartenait aux juridictions administratives. Quoique faits en la forme administrative, ces actes sont en réalité des contrats de droit commun, dont l'application et l'interprétation devraient appartenir aux tribunaux ordinaires. Mais nous nous trouvons ici en présence de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, qui attribue au conseil de préfecture le contentieux des domaines nationaux. Pour répartir la compétence, sur ce point, entre la juridiction ordinaire et la juridiction administrative, le Conseil d'État a réservé aux tribunaux l'*application* des actes de vente, et, en cas de doute, à l'autorité administrative leur *interprétation.*

340. Si l'on voulait se conformer aux termes généraux de la loi du 28 pluviôse an VIII, il faudrait, ce semble, adopter la même solution pour les baux et généralement pour tous les contrats de droit commun constatés en la forme administrative. Cette disposition, en effet, attribue au conseil de préfecture, sans aucune distinction, le *contentieux des domaines nationaux.* Mais la jurisprudence ne met pas sur la même ligne les baux et les ventes, et tandis qu'elle attribue à l'autorité administrative l'interprétation de ces dernières,

[1] Cons. d'Ét., arr. du 12 août 1845; des 25 novembre 1852 et 12 janvier 1853; des 9 mars 1835, 6 mai 1836, 6 février 1839, 20 juin 1844, 7 février 1848, et 1er décembre 1852.

elle renvoie aux tribunaux l'interprétation des premiers. La raison de la différence se trouve dans l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse, qui met dans la compétence des conseils de préfecture le *contentieux des domaines nationaux*; ce qui n'a jamais été entendu que des ventes et non des baux[1]. En effet, les motifs politiques qui avaient fait attribuer aux conseils de préfecture le contentieux des domaines nationaux ne s'appliquent qu'aux ventes et sont entièrement étrangers aux locations.

341. L'autorité judiciaire ne doit pas se dessaisir toutes les fois qu'il plaît à une partie de demander l'interprétation d'un acte administratif : si l'acte était clair et qu'il parût évident que la partie cherche un prétexte pour traîner le procès en longueur, le tribunal pourrait passer outre au jugement du fond. Vainement dirait-on que rien n'est plus relatif que la clarté des termes d'un acte, et que la même rédaction, claire pour celui-ci, est obscure pour celui-là[2], que cette doctrine contient en germe la justification de toutes les usurpations de la justice sur l'administration ; ce danger est chimérique, puisqu'avec l'arme des conflits on peut combattre la tendance qui porterait les tribunaux à en abuser et que, d'un autre côté, il y a plutôt lieu de se défier de la mauvaise foi des plaideurs que de soupçonner la mauvaise volonté des tribunaux, surtout quand il est possible à l'administration de déjouer l'usurpation judiciaire.

342. Enfin, il y a des actes, même individuels, qui,

[1] V. Cons. d'Ét., arr. des 20 novembre 1840 et 12 mai 1853.
[2] C'est l'opinion de M. Chauveau, *Principes de compétence*, t. II, p. 268.

émanant du chef de l'État, ne peuvent, bien qu'ils portent atteinte aux droits privés, à la propriété ou à la liberté personnelle, être déférés ni aux tribunaux ni au Conseil d'État, en raison du caractère politique qui les distingue; tels sont les décrets diplomatiques, et tous ceux qui ont été dictés par une pensée politique. Mais si la juridiction contentieuse n'est pas compétente pour en connaître au fond, le conseil d'État délibérant au contentieux a le pouvoir, comme juge des conflits, de dessaisir les tribunaux qui voudraient connaître de l'application ou de l'interprétation de pareils actes[1]. Qui donc connaîtra des réclamations à ce sujet? — Ceux qui sont investis du droit de délibérer sur de semblables matières, c'est-à-dire le Sénat, qui peut annuler *tous actes* contraires à la Constitution, ou l'Empereur délibérant, non avec les conseillers d'État, qui ne forment que son conseil administratif, mais avec les ministres qui composent son conseil politique[2].

343. Jusqu'à quel moment le conflit peut-il être élevé?

[1] Tels sont les principes qui ont été mis en avant et consacrés dans l'arrêt, sur conflit, du 18 juin 1852 (aff. *des biens de la famille d'Orléans*. — Décrets du 22 janvier 1852).

[2] Le Conseil d'État admet une distinction entre les décrets impériaux et les arrêtés ministériels. Les premiers sont des mesures de gouvernement contre lesquelles n'est pas recevable un recours contentieux, tandis que les seconds, s'ils violaient un droit ou négligeaient l'observation des formes légales, seraient attaquables au contentieux, alors même qu'ils auraient un caractère politique. Ainsi, tandis que l'arrêt du 18 juin 1852 a validé le conflit élevé à l'occasion du décret du 22 janvier 1852 sur les biens de la famille d'Orléans, un arrêt du 14 août 1865 (aff. du *Courrier du Dimanche*) a annulé la suspension d'un journal prononcée par un arrêté ministériel sans les deux avertissements préalables qu'exige l'art. 32, § 3 du décret-loi du 17 février 1852. V. les conclusions de M. Faré, commissaire du gouvernement (Lebon, 1865, p. 822).

Tant que le procès est pendant devant un tribunal de première instance ou devant une Cour impériale. S'il avait été rendu un jugement définitif en première instance, le conflit ne serait plus recevable puisque le tribunal se trouverait dessaisi ; il faudrait attendre que l'une des parties eût interjeté appel pour élever le conflit devant la Cour. La Cour de cassation n'est pas un degré de juridiction, et le pourvoi n'empêche pas le jugement en dernier ressort ou l'arrêt de produire tout son effet jusqu'à la cassation; non-seulement la décision attaquée continue à exister, mais l'exécution n'est même pas suspendue par le dépôt de la requête. Aussi le conflit ne peut-il pas être formé devant la Cour de cassation. Mais si l'arrêt ou le jugement attaqués sont cassés, le procès renaîtra devant le tribunal ou la cour de renvoi, et l'administration reprendra le droit de revendiquer la connaissance de l'affaire.

344. Le conflit ne peut pas être élevé devant les tribunaux de commerce [1], les justices de paix [2] et les conseils de prud'hommes ; quoique l'ordonnance du

[1] Cons. d'Ét., arr. du 29 mars 1832 (aff. *Desprez*). — Boulatignier, *Dictionnaire de Blanche*, p. 466, et Reverchon, *Dictionnaire de Maurice Block*, p. 467, n° 40. Chauveau, *Code d'instruction administrative*, 3e édit., t. I, p. 359, n° 446.

[2] Cons. d'Ét., arr. des 5 septembre 1836 (aff. *Lavaud*), 4 avril 1837 (aff. *de Dampmartin*), 28 juin 1837 (aff. *Foullon de Doué c. Guyot*). Reverchon, *loc. cit.*, p. 468, nos 40, 41 et 42. On s'est demandé si le conflit pouvait être élevé devant le juge de simple police en matière de contraventions? L'art. 2 de l'ordonnance du 1er juin 1828 ne parle que des matières correctionnelles, et son silence sur les matières de simple police semble indiquer qu'elle entend les exclure de la matière des conflits. C'est ce qu'a décidé l'arrêt du Conseil d'État du 16 juillet 1846 (aff. *Prost* et *Jamanel*), confirmant l'opinion consacrée par l'arrêt du 3 décembre 1828 (aff. *Bruhat*), rendu peu de temps après l'ordonnance du 1er juin 1828. *En ce sens* : Boulatignier, p. 464; Dufour, 2e édit., t. III, p. 526; Serrigny, 2e édit., t. I, p. 239, n° 172. *Contrà*, Chauveau, *op. cit.*, t. I, n° 438, p. 353.

1er juin 1828 ne le dise pas formellement, cette solution résulte de ce que la procédure de conflit implique le concours d'un procureur impérial qui n'existe pas devant ces juridictions. Quant aux instances commerciales, elles ne sont pas par elles-mêmes en dehors du conflit. Si donc, après avoir franchi le premier ressort, elles étaient portées devant la Cour impériale où il y a un ministère public, le conflit pourrait être élevé. La même observation s'applique aux affaires de la compétence du juge de paix en premier ressort lorsque l'appel est porté au tribunal civil, parce qu'alors les parties se trouvent devant une juridiction organisée de manière que la procédure spéciale aux conflits n'est pas impossible. Pourquoi le conflit n'a-t-il pas été étendu à ces juridictions ? Il était bien facile, en effet, d'établir des règles particulières pour élever le conflit sans le concours d'un procureur impérial. On aurait pu, pour ces cas, décider, par exemple, que le déclinatoire et l'arrêté de conflit seraient transmis directement aux juges. Voici les motifs qui ont fait introduire ces distinctions : 1° les affaires qui sont attribuées à ces juridictions sont le plus souvent de médiocre importance; 2° les juges de paix étant amovibles et les juges consulaires électifs et renouvelables, il n'était pas à craindre que l'esprit de corps portât des magistrats aussi fragiles à commettre des envahissements.

Le conflit pourrait être élevé devant le président jugeant en matière de référés ; car le président n'exerce pas en ce cas une juridiction propre ; il remplace seulement le tribunal tout entier, auquel l'urgence ne

permet pas de soumettre la contestation. Le président étant mis à la place du tribunal, on peut employer l'intermédiaire du procureur impérial pour lui faire parvenir l'arrêté de conflit [1].

345. Les jurys d'expropriation n'ayant pas de ministère public, nous décidons que le conflit ne pourrait pas être élevé devant ces juridictions. Quant aux conseils de guerre et aux tribunaux maritimes, ils sont compétents pour juger les crimes et les délits. Il faudra donc leur appliquer les distinctions que fait l'ordonnance du 1er juin 1828 entre les matières criminelles et les matières correctionnelles.

346. **Par qui le conflit peut-il être élevé?**—Par le préfet du département dans lequel est situé le Tribunal saisi [2], par le préfet de police de Paris [3], et par les préfets maritimes [4], pour les questions qui rentrent dans l'ordre de leur compétence. Si les biens, objet

[1] Avis du Cons. d'Ét. (comité de législation) du 3 mai 1844 et Cons. d'É., arr. du 12 août 1854. En ce sens, Reverchon, p. 468, nos 44 et 45; Chauveau, *Code d'instr. administ.*, 3e édit., t. I, no 447 *ter*, p. 359. « Ce qui ne peut être contesté, ajoute avec raison M. Chauveau, c'est que, comme dans l'espèce de l'arrêt du 12 août 1854, le préfet a le droit d'élever le conflit sur l'appel interjeté de l'ordonnance de référé, ou devant le tribunal lui-même, lorsque l'affaire lui a été renvoyée par le président en état de référé, » p. 360 *ibid* (V. C. d'Ét. arr. du 22 janvier 1867 (Aff. *Pajot*).

[2] Ce droit attribué aux préfets n'a pas cessé d'être consacré depuis l'arrêté du 13 brumaire an X. Cons. d'Ét., arr. des 14 avril 1839 (aff. *Préfet du Cher*), 20 août 1840 (aff. *Dufour c. préfet du Pas-de-Calais*), 27 mai 1848 (aff. *l'État c. commune des Angles*).

[3] Ordonnance du 18 décembre 1822.

[4] Pour les *préfets maritimes*, la question a été tranchée en ce sens par la jurisprudence (C. d'Ét. arr. des 23 avril 1840, 12 février 1841 et 30 mars 1842). V. dans l'art. de M. Boulatignier, *Dict. d'adm.*, p. 483, les conclusions du commissaire du gouvernement qui précédèrent l'arrêt du 23 avril 1840.

du litige, étaient situés dans un département autre que celui où siége le tribunal saisi de l'affaire, ce n'est pas le préfet de la situation des immeubles qui serait compétent, mais celui dans le ressort duquel siége le tribunal[1].

347. Devant la Cour impériale, c'est encore le préfet du département où l'affaire a été jugée en première instance qui peut élever le conflit et non le préfet du département où siége la Cour. Ainsi, lorsque le Tribunal d'Auxerre a jugé sans que l'administration ait réclamé, et que l'appel est porté à la Cour de Paris, ce n'est pas le préfet de la Seine qui est compétent, mais celui de l'Yonne. A l'égard de la Cour impériale, en effet, tous les préfets du ressort ont la même situation et les mêmes pouvoirs; celui du chef-lieu n'a pas une autorité plus grande que les autres, et dès lors il est naturel que le droit d'élever le conflit soit attribué au préfet du département d'origine puisqu'il connaîtra l'affaire plus facilement qu'aucun autre. Lorsque, après cassation, l'affaire est renvoyée devant un autre tribunal, on peut se demander qui est compétent du préfet du département où était situé le tribunal qui le premier a statué ou du préfet dans le ressort duquel est situé le tribunal de renvoi. Le Conseil d'État décide que le préfet du département où siége le juge de renvoi est compétent pour revendiquer les affaires renvoyées après cassation. Mais il

[1] Ce préfet est le seul qui à raison de ses fonctions ait qualité à l'égard du tribunal. — C'est ce qu'a jugé à plusieurs reprises le Conseil d'État, arr. des 13 décembre 1861 (aff. *ville de Saint-Germain*), 27 mai 1862 (aff. *canal de l'Ourcq*) et 28 juillet 1864 (aff. *Pallix*).

paraît admettre concurremment le préfet du département d'origine à élever le conflit, dans le cas où l'autre préfet négligerait de le faire [1]. Cette distinction s'explique par la raison que lorsque l'appel a été formé par la partie, tous les préfets des départements situés dans le ressort de la Cour sont à l'égard de la Cour impériale dans une position égale, et que, *in pari causa*, il est naturel que la compétence appartienne à celui qui aurait pu élever le conflit en première instance. Au contraire, après cassation, l'affaire est portée devant une Cour nouvelle qui ne comprend pas dans son ressort le département d'origine, à l'égard de laquelle par conséquent le préfet qui administre ce département n'a aucune autorité. Les principes conduisent même à exclure entièrement ce dernier préfet pour ne reconnaître que le pouvoir du préfet dans le département duquel siége la Cour de renvoi. Comme il s'agit ici d'une matière d'ordre public, qui intéresse la puissance publique, il est difficile d'admettre que le préfet de la Haute-Garonne, par exemple, ait le pouvoir d'arrêter une procédure devant la Cour de Pau, au ressort de laquelle il est étranger.

348. Le conflit ne peut être élevé ni par les ministres ni par les conseils de préfecture, ni par le Conseil d'État, ni par les intendants de la marine. Les ministres pourraient seulement donner des instructions aux préfets et les faire exécuter par les moyens de contrainte,

[1] C. d'Ét. arr. des 21 août 1845 et 24 décembre 1845. — Dans un autre sens, arr. des 23 octobre 1835 et 1er juillet 1850. M. Reverchon décide que le préfet du département d'origine est seul compétent, p. 477, nos 83 et 84.

ou au moins d'influence, qu'ils ont contre leurs subordonnés ; mais ils ne pourraient pas se mettre en leur lieu et place pour suspendre directement la décision de la justice, l'arrêté du 13 brumaire an X n'ayant donné ce droit formellement qu'aux préfets.

Les parties elles-mêmes ne peuvent que proposer l'incompétence, et si le déclinatoire n'est pas admis, elles n'ont que la ressource de prévenir le préfet pour provoquer son initiative. Lorsque celui-ci reste dans l'inaction, les parties peuvent encore demander au ministre qu'il adresse des instructions à son subordonné. Mais elles ne pourraient pas saisir directement le Conseil d'État[1].

Enfin le conflit a été institué pour protéger l'administration contre les entreprises des tribunaux inamovibles ; et l'autorité judiciaire n'a pas un droit réciproque à l'égard des juridictions administratives. Les procureurs impériaux et généraux ne pourraient donc pas élever le conflit devant les conseils de préfecture, d'autant que la marche naturelle de l'affaire en appel la portera devant le Conseil d'État, c'est-à-dire devant le juge des conflits[2].

349. **Procédure.** — Avant d'envoyer aux tribunaux un arrêté qui emporte obligation de surseoir, le législateur a pensé qu'il était plus convenable de les invi-

[1] Cons. d'Ét., arr. des 13 juin 1821 (aff. *Camy c. héritiers Laffargue*), 13 juillet 1825 (aff. *Bonnefon et Violle*); 28 février 1831 (aff. *de Montmorency c. usagers de Briquebec*).

[2] Cons. d'Ét., arr. des 3 juillet 1822 (aff. *créanciers Chalette*), 15 octobre 1826 (aff. *Desescaux*). — Reverchon, p. 461, n° 17. — Chauveau, *Instruct. administr.*, t. I, p. 369, n° 465.

ter à reconnaître eux-mêmes leur incompétence, en leur soumettant un *déclinatoire*, adressé au ministère public. La jurisprudence décide que le préfet doit proposer le déclinatoire alors même que la partie l'aurait déjà fait, et que le tribunal aurait rejeté sa demande. Mais de deux choses l'une, selon nous : ou le tribunal maintiendra sa première décision et alors le nouveau déclinatoire n'aura pas d'effet; ou il la rétractera, et en ce cas on aura le spectacle choquant d'une juridiction qui change sa décision lorsque l'autorité intervient, et accorde à la puissance qui menace la satisfaction qu'il avait refusée à la demande des parties. A notre avis, le conflit devrait, en ce cas, être élevé immédiatement, sans nouveau déclinatoire[1].

350. Le procureur impérial est tenu de communiquer le déclinatoire au tribunal; mais là finit son devoir, et il n'est pas obligé de soutenir les conclusions de l'administration. Aucun délai n'est fixé au tribunal pour statuer sur la question de compétence; l'affaire suit la marche ordinaire et prend le tour qui lui appartient naturellement. Mais, le jugement une fois rendu, le procureur impérial doit, dans les cinq jours, envoyer au préfet copie de ses conclusions ou réquisitions et du jugement ou de l'arrêt rendu sur la question de compétence. L'envoi de ces pièces est le point de départ d'un nouveau délai; dans la quinzaine suivante, le préfet peut élever le conflit, en faisant déposer au

[1] Cons. d'Ét., arr. des 9 mars 1831 (aff. *préfet de la Haute-Vienne*) 8 juin 1831 (aff. *préfet de la Moselle*), 4 juin 1836 (aff. *Delavie*), 6 mai 1848 (aff. *Stogre*), 4 février 1836 (aff. *Desmortiers*) et 4 juillet 1845 (aff. *Giraud c. Pommier*).

greffe du tribunal un arrêté devant lequel la justice est obligée de surseoir. L'arrêté de conflit est remis par le greffier au procureur impérial, et celui-ci en donne connaissance au tribunal, dans la chambre du conseil. Ces formalités ont été dictées par des motifs de convenance envers les tribunaux. Le déclinatoire étant une simple invitation au tribun de se dessaisir, la communication en a pu être faite en audience publique. Au contraire, l'arrêté de conflit emportant obligation de surseoir, le législateur a voulu que le dépôt se fît au greffe et que la communication eût lieu en la chambre du conseil[1].

Le délai de quinzaine est prescrit, à peine de nullité de tout arrêté tardif; aussi le greffier doit-il donner, sans retard et sans frais, récépissé du dépôt, à raison de l'intérêt qu'il y a de savoir s'il a été fait dans les délais voulus[2].

351. Supposons au contraire que le tribunal ait admis le déclinatoire; il est inutile d'élever le conflit puisque le tribunal s'est lui-même dessaisi. Mais si le jugement relatif à la compétence était frappé d'appel, le préfet

[1] Dans la pratique cependant cette pensée du législateur n'est pas observée. Nous avons entendu, à la première chambre de la Cour de Paris, un avocat général annoncer en *audience publique* qu'il avait à communiquer un arrêté de conflit à la Cour en *chambre du Conseil*.

[2] L'arrêté de conflit est déposé au greffe du tribunal; mais s'il était élevé devant la Cour impériale, il est évident que le dépôt devrait être fait au greffe de cette dernière. Serrigny, 2e édit., t. I, p. 265, n° 196. — Le délai de quinzaine pour faire le dépôt au greffe est le même que celui qui est accordé par l'art. 8 de l'ord. du 1er juin 1828. Cons. d'Ét., arr. des 24 février 1842 (aff. *Mallet*) et 28 novembre 1845 (aff. *Usquin*). — Le délai de quinzaine est de rigueur. Cons. d'Ét., arr. des 24 février 1842 (aff. *Mallet*), 14 décembre 1843 (aff. *Colonna*), 30 décembre 1843 (aff. *Arnaud*), 25 avril 1845 (aff. *Laurent*), 13 décembre 1861 (aff. *commune de Gourville*), 11 et 26 décembre 1862 (aff *Hédouville*), 16 mai 1863 (aff. *commune de Forcalquier*.

pourrait immédiatement élever le conflit devant la Cour, c'est-à-dire sans présenter un nouveau déclinatoire : « Si le déclinatoire est admis, dit l'art. 8 de l'ordonnance du 1er juin 1828, le préfet pourra également élever le conflit dans la quinzaine qui suivra la signification de l'acte d'appel, si la partie interjette appel du jugement. »

352. Si le préfet songeait pour la première fois à revendiquer l'affaire en appel, il devrait proposer un déclinatoire comme il l'aurait fait en première instance, la procédure étant la même devant la Cour que devant le tribunal. Il serait tenu de procéder ainsi alors même qu'il aurait proposé un déclinatoire en première instance s'il avait laissé le délai de quinzaine sans élever le conflit. Car il y aurait déchéance du droit d'élever le conflit devant le tribunal par suite de l'expiration du délai de quinzaine ; mais l'affaire ayant été relevée par l'appel, le préfet pourrait recommencer la procédure jusqu'à l'arrêt définitif, en proposant un nouveau déclinatoire [1].

353. L'arrêté de conflit reste déposé pendant quinze jours au greffe du tribunal ou de la cour, afin que le procureur impérial ou le procureur général aient le temps d'avertir les parties ou leurs avoués. Les parties ou leurs avoués ont le droit de prendre connaissance au greffe, sans déplacement, de l'arrêté et des pièces à l'appui, et de remettre au parquet leurs observations sur la question de compétence. L'*avertissement* par le ministère public, la *prise en communication* par les

[1] Cons. d'Ét., arr. des 30 septembre 1836 (aff. *de Praslin*), 22 avril 1842 (aff. *Menestrel c. ville d'Arles*), 23 avril 1857 (aff. *Guimard*).

parties et la remise de leurs *observations*, tout cela doit être fait dans le délai de quinzaine pendant lequel dure le dépôt. Le procureur impérial manquerait à son devoir s'il n'avertissait pas immédiatement les parties intéressées, de manière qu'elles aient un temps suffisant pour exercer le droit de remettre leurs observations[1].

354. Le tribunal pourrait-il se constituer juge de la validité du conflit, et dans le cas où l'arrêté lui paraîtrait avoir été irrégulièrement pris passer outre au jugement de l'affaire ? C'est le Conseil d'État qui est juge de la régularité des conflits, et non le tribunal. Si ce dernier pouvait ne pas tenir compte d'un arrêté par la raison qu'il n'a pas été valablement pris, l'arme des conflits ne tarderait pas à devenir impuissante, et les tribunaux auraient le moyen d'en arrêter l'effet en se faisant les juges de cette irrégularité. Ils commenceraient par les moyens de nullité évidents, et finiraient par s'attribuer la connaissance des moyens douteux. Où s'arrêterait cette entreprise sur une compétence formellement attribuée au Conseil d'État ? Le tribunal pourrait seulement, après l'expiration du délai de quinzaine, passer outre au jugement de l'affaire ; mais si l'arrêté tardif était déposé au greffe avant que le jugement ne fût rendu, le tribunal n'en devrait pas moins surseoir même en présence d'un arrêté tardif, car l'expiration du délai est une cause de

[1] Art. 13 de l'ord. du 1er juin 1828. Nous pensons que le délai de quinzaine a son point de départ, comme cela paraît résulter des termes mêmes de cet article, du jour où les pièces ont été rétablies au greffe par le procureur impérial. Car c'est à partir de ce moment que les parties ont pu en prendre connaissance. — Chauveau, *Instruction administrative*, t. I, p. 388, n° 499 et Serrigny, 2e édit., t. I, p. 275, n° 200.

nullité dont le Conseil d'État est juge comme de tous les autres moyens tendant à faire annuler l'arrêté de conflit[1].

355. Immédiatement après l'expiration du délai, le ministère public adresse les pièces au garde des sceaux, qui, dans les vingt-quatre heures, les transmet au Conseil d'État et donne avis de leur réception au procureur général ou au procureur impérial. — L'ordonnance du 12 mars 1831, art. 6, énumère les pièces qui doivent être jointes à l'arrêté de conflit ; ce sont : 1° la citation ; 2° les conclusions des parties ; 3° le déclinatoire proposé par le préfet ; 4° le jugement ou l'arrêt sur la compétence. L'avis que le garde des sceaux donne au magistrat du ministère public, pour lui annoncer la réception du dossier, doit être accompagné d'un récépissé où sont énoncées en détail les diverses pièces, et qui reste déposé au greffe du tribunal ou de la Cour.

Une fois parvenue au Conseil d'État, l'affaire y est jugée comme les autres procès en matière contentieuse (Décret du 30 Janvier 1852, art. 3). Il faut seulement que le Conseil d'État ait statué dans les deux mois à partir de la réception des pièces au ministère de la justice et que le décret soit notifié, dans le mois suivant au tribunal saisi de l'affaire. Faute de ce faire le tribunal peut passer outre au jugement (art. 7 de l'ordonnance du 12 mars 1831).

356. Si le décret n'était pas rendu dans les deux mois,

[1] La jurisprudence a été constante sur ce point. Cons. d'Ét., arr. du 18 février 1838 ; 23 avril 1840 ; 7 août 1843 ; 25 avril 1845 ; 18 décembre 1848. M. Reverchon, v° *conflit*, p. 489, n° 128, approuve cette jurisprudence avec la majorité des auteurs. Se sont prononcés en sens contraire : Duvergier (*Collection des lois*, notes sur l'ord. de 1828), Laferrière et Foucart.

mais qu'il fût notifié dans le troisième mois, produirait-il tout son effet? *Quid* s'il n'était notifié qu'après l'expiration du troisième mois, mais avant le jugement? L'expiration du troisième mois, suivant la doctrine de plusieurs jurisconsultes, donne seulement au tribunal le droit de statuer parce qu'elle met fin au sursis. Mais si le décret arrive à temps et lorsque le jugement n'est pas encore rendu, il n'y aurait selon nous aucune raison pour arrêter les effets du décret. Ce serait faire prévaloir ou créer des déchéances, que l'ordonnance ne prononce pas formellement, contre une décision qui est rendue dans un intérêt d'ordre public puisqu'elle touche à l'ordre des juridictions.

Cette doctrine ne nous paraît pas être conforme à l'art. 16 de l'ordonnance du 1er juin 1828, combiné avec l'art. 7 de l'ordon. du 12 mars 1831. D'après le premier, si le Conseil d'État n'avait pas prononcé dans les quarante jours, l'arrêté de conflit était considéré comme non avenu. Le second, en modifiant le délai, n'a pas reproduit la sanction écrite dans l'ordonnance de 1828. Mais précisément parce que l'art. 7 de l'ord. du 12 mars 1831 n'a fait que changer les délais, il faut y ajouter la garantie qui jusqu'alors avait protégé les parties. Est-il probable qu'en 1831 on ait diminué les garanties accordées antérieurement? Le système de ces ordonnances est clair. Le tribunal est dessaisi sous la condition qu'on notifiera dans le troisième mois un décret rendu avant l'expiration du deuxième mois.

357. **Effets de l'arrêté de conflit et du décret qui statue sur sa validité.**—Dans l'arrêté de conflit,

le préfet doit se borner à revendiquer l'affaire pour l'administration; il n'a ni ordre, ni injonction, ni signification à faire à l'autorité judiciaire : le sursis qui suit l'arrêté de conflit résulte de l'arrêté du 13 brumaire an X, art. 3, et le préfet n'a pas à le prescrire[1]. L'arrêté de conflit ne dessaisit pas le tribunal, mais la procédure est arrêtée et il ne peut pas être passé outre au jugement du fond. Si le tribunal en rejetant le déclinatoire, avait immédiatement jugé le fond, le conflit ne serait pas moins valablement élevé dans les quinze jours, quoiqu'en général il ne puisse pas l'être après un jugement définitif. Cette exception était indispensable; car, si elle n'avait pas été faite, il aurait été trop facile aux tribunaux de déjouer le conflit, en se hâtant de juger à la fois la compétence et le fond.

Le Conseil d'État examine si l'arrêté doit ou non être confirmé, et suivant les cas prononce en ces termes : *L'arrêté en date du.... par lequel le préfet du département du.... a élevé le conflit dans l'instance pendante devant le tribunal de.... entre.... est confirmé* ou *est annulé.*

Après le décret rendu au contentieux, si le conflit est annulé, la procédure reprend son cours interrompu devant le tribunal. Est-il confirmé, le tribunal est dessaisi, et les parties se pourvoient, si elles le jugent à propos, devant l'autorité compétente. Le conflit d'attributions, en effet, dessaisit seulement le tribunal sans indiquer l'autorité compétente ; c'est aux parties à se pourvoir devant qui de droit[2].

[1] Cons. d'Ét., arr. des 17 août 1836 (aff. *Taitot-Robillard*) et 14 novembre 1833 (aff. *Danglemont*).

[2] On peut tirer de là une objection contre le décret sur conflit du 30 juin

Le décret qui confirme l'arrêté de conflit annule toute la procédure jusqu'à l'exploit d'ajournement inclusivement, ce qui exprime énergiquement le dessaisissement du tribunal. Mais cette formule ne fait pas obstacle à l'interruption de prescription qui résulte de l'ajournement devant un tribunal incompétent (article 2246, C. Nap).

358. **Conflit négatif et conflit de juridiction.** — En matière de conflit négatif entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, le décret est un véritable *règlement de juges;* il annule l'une des décisions par lesquelles l'incompétence a été déclarée, et, par conséquent, devant le tribunal dont la décision n'est pas annulée la procédure peut suivre son cours. Mais le Conseil d'État ne décide pas si tel tribunal de l'ordre judiciaire est compétent ou non, soit *ratione personæ,* soit *ratione materiæ.* On ne lui avait soumis qu'une question entre l'autorité judiciaire et l'autorité administrative, en général; c'est dans ces termes qu'il a statué, sans s'occuper de savoir quel est le tribunal de l'ordre judiciaire ou de l'ordre administratif qui devait être saisi. Par conséquent, nonobstant le décret

1860. Il s'agissait, dans l'espèce, de la validité d'une procédure sur saisie immobilière à l'occasion de la régularité des annonces dans le journal du département qu'on prétendait avoir été désigné pour les annonces judiciaires contrairement au décret sur la presse du 17 février 1852. Comme il est impossible d'attirer à l'autorité administrative la connaissance au fond d'un pareil litige, le décret validant le conflit ne pouvait pas produire son effet ordinaire qui est de dessaisir le tribunal civil. Aussi est-il arrivé que le tribunal a de nouveau jugé l'affaire et maintenu sa première décision sans invoquer le motif tiré de l'illégalité de l'arrêté du préfet (V. *Suprà,* t. II, p. 494, n° 237).

qui annule l'un des jugements d'incompétence, les parties peuvent encore proposer tous les déclinatoires autres que celui qui a été vidé par le décret sur conflit.

359. Pour qu'il y ait conflit d'attributions négatif, quatre conditions sont nécessaires : 1° que l'autorité judiciaire et l'autorité administrative se soient déclarées incompétentes ; 2° que l'une d'elles cependant soit compétente ; 3° que l'objet du litige soit le même ; 4° que la contestation ait, devant les deux juridictions, été élevée entre les mêmes parties. Quant à la forme, les parties ont deux voies à suivre : ou saisir le Conseil d'État, par appel, de la décision rendue par l'autorité administrative ; ou porter la question directement au Conseil d'État pour demander le règlement.

Lorsque le conflit positif ou négatif s'élève entre deux autorités administratives, il y a conflit de juridiction, et il y a encore lieu à règlement de juges. L'affaire est portée au Conseil d'État, en suivant la procédure ordinaire des matières contentieuses, et, par conséquent, au moyen d'une requête signée par un avocat. La transmission par le garde des sceaux au Conseil d'État, telle qu'elle est prescrite par l'ordonnance du 1er juin 1828, est exclusivement applicable aux conflits positifs d'attributions.

360. **Algérie.** — La matière des conflits pour l'Algérie a été réglée par un arrêté du président de la République en date du 30 décembre 1848 ; ses dispositions étant à peu près les mêmes que celles de l'ordonnance du 1er juin 1828, nous nous bornerons à renvoyer au texte de l'arrêté.

CHAPITRE QUARANTE-SIXIÈME.

CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

Sommaire.

361. Actes d'administration pure et actes ayant un caractère contentieux.
362. Inobservation des formes prescrites à peine d'excès de pouvoir.
363. Pour qu'il y ait contentieux, il faut que le droit privé soit atteint.
364. Suite.
365. Des mesures de police.
366. Des règlements d'eau.
367. Opinion de M. de Broglie.
368. Motifs qui ont fait établir des juridictions spéciales pour les matières administratives.

361. Il y a des cas où l'action administrative n'est limitée ni par des formes exigées à peine d'excès de pouvoir, ni par la loi rèconnaissant certains droits, ni par un contrat passé entre l'administration et des particuliers; elle est alors purement discrétionnaire, et aucun recours juridique n'est accordé aux personnes dont les intérêts seraient blessés par cette rencontre. Tout ce que les parties peuvent faire c'est, lorsque l'acte dont elles souffrent est émané d'un agent inférieur, de s'adresser à son supérieur hiérarchique par voie de supplique, et de lui en demander la réformation comme une faveur. Mais l'administration ne se meut pas toujours avec autant de liberté, et il y a des circonstances, au contraire, où la loi l'oblige à s'é-

clairer au moyen de certaines formalités, et à respecter des droits consacrés par des dispositions législatives ou écrits dans des contrats régulièrement formés. Aussi la violation des formes, de la loi ou des conventions donne-t-elle lieu à recours par les parties intéressées, et c'est là ce qui constitue le contentieux administratif. « Le contentieux administratif, dit M. Vivien[1], se compose de toutes les réclamations fondées sur la violation des obligations imposées à l'administration par les lois et règlements qui la régissent ou par les contrats qu'elle souscrit; ainsi, toute loi qui pose une règle de décision peut donner ouverture à un débat contentieux, s'il est allégué que la compétence soit intervertie, la forme inobservée ou la règle enfreinte. Tout contrat passé par l'administration a le même effet, si le sens ou l'exécution en sont contestés. L'ensemble de ces débats, considérés en masse, constitue le contentieux de l'administration; il se compose donc d'une nature de contestations, bien distinctes, comme on le voit, du contentieux judiciaire et de l'administration pure. »

362. Nous avons, en exposant les matières administratives, posé des prémisses qui nous permettront ici de bien mettre en relief la distinction entre l'administration pure et le contentieux. La loi exige, en certains cas, des avis, des formalités qui servent de garantie aux particuliers. Précisément parce que, dans ces circonstances, l'administration est investie d'un pouvoir discrétionnaire, le législateur a voulu donner aux in-

[1] *Études administratives*, 2e édition, t. I, p. 125.

térêts privés une sûreté qui prévienne l'arbitraire en éclairant l'administrateur. L'inobservation de ces formes produit *l'excès de pouvoir*, et du moment qu'il y a excès de pouvoir, la matière devient contentieuse quoiqu'elle fût en soi purement administrative. Si un préfet néglige, malgré les prescriptions de la loi, de consulter le conseil de préfecture, le conseil général, le conseil d'arrondissement ou le conseil municipal, l'arrêté qu'il rend est irrégulier et peut être attaqué par la voie contentieuse.

363. Il ne suffit pas pour qu'un acte administratif soit attaquable au contentieux qu'il froisse l'*intérêt* d'un particulier. On peut avoir grand intérêt à obtenir une place, ou la concession d'une mine, ou l'autorisation de construire une usine sur un cours d'eau, etc., etc. Mais lorsque la demande est repoussée, le pétitionnaire peut-il se pourvoir contre ce refus? Il est évident que, si les intérêts du demandeur ont souffert, nulle atteinte n'a cependant été portée à son droit ; car si tout le monde a la faculté de *demander*, personne n'a le droit d'*obtenir*. D'un autre côté, si la juridiction contentieuse avait le pouvoir de vaincre les refus de l'administrateur, elle pourrait donc accorder l'autorisation demandée; mais a-t-elle les éléments de décision et d'appréciation pour juger de l'opportunité d'une semblable mesure? Une juridiction statuant suivant certaines formes n'a pas, comme l'administrateur, le moyen de savoir si l'acte dont il s'agit ne présentera pas des inconvénients ; en supposant qu'elle n'y découvre aucun péril, à l'examiner dans l'isolement où les parties l'ont présentée, rien ne garantit que par

rapport à l'ensemble de l'administration il aura la même innocuité. L'administrateur, par la nature même de son office, a l'œil ouvert sur toutes les parties de l'administration; la juridiction contentieuse ne connaît que l'affaire qui lui est soumise, et c'est pour cela qu'elle ne doit pas se substituer à l'administrateur.

364. Lors, au contraire, que l'*acte administratif individuel* blesse un *droit acquis*, alors le recours contentieux est, en général, admis pour faire cesser cette violation. Le décret qui accorde une concession est un acte d'administration pure et, par conséquent, inattaquable au contentieux; mais celui qui en prononcerait le retrait donnerait lieu au recours, si la révocation était faite en dehors des cas où elle est admise par la loi.—L'autorisation d'établir un atelier insalubre est, par sa nature, un acte d'administration pure, puisqu'il se rattache à l'exercice du pouvoir de police en matière de salubrité. Cependant, comme le refus est une atteinte grave à la liberté de l'industrie, le législateur a exceptionnellement permis au demandeur de faire opposition contre le refus (art. 7 du décret du 15 octobre 1810). La loi permet aussi à l'administration de prononcer la suppression de l'établissement lorsqu'il est dommageable pour la salubrité publique (art. 12 du même décret). Si la suppression était ordonnée pour d'autres causes et, par conséquent, d'une façon arbitraire, le recours par la voie contentieuse serait admissible. — Le décret qui concède une mine est un acte d'administration pure; mais la révocation de la concession peut être prononcée dans certains cas prévus par la loi et, par exemple, pour défaut de payement

des dépenses contributives d'asséchement. Si le retrait était prononcé en dehors des cas prévus par la loi, le concessionnaire pourrait faire prononcer l'annulation de l'arrêté de révocation par un arrêt contentieux. — Quand le Gouvernement accorde un secours à la veuve d'un fonctionnaire mort avant d'avoir le temps de service requis pour avoir droit à pension, il fait une faveur qu'il aurait pu refuser. Lorsqu'il refuse, la veuve ne peut pas agir au contentieux. Si nous supposons que le fonctionnaire soit mort ayant trente ans de service, et que le ministre n'accorde à sa veuve qu'une pension inférieure au taux fixé par la loi, elle pourra réclamer contre la liquidation par la voie contentieuse.

365. Parmi les actes d'administration pure, les uns se distinguent facilement des matières contentieuses, et de ce nombre sont toutes les mesures qui constituent une concession, grâce ou faveur. D'autres peuvent être aisément confondues avec elles : par exemple les mesures de police. Sauf les exceptions qui pourraient résulter de dispositions spéciales, il est de principe que les mesures de police prises par l'autorité compétente ne donnent pas lieu à recours contentieux, même à la réclamation devant la juridiction contentieuse administrative d'une indemnité pour le préjudice souffert par les parties. Est-ce à dire que les parties n'aient aucun moyen d'atteindre les agents qui se rendent coupables d'abus d'autorité et qui, par des vexations inutiles, leur causeraient des dommages ou porteraient atteinte à la liberté individuelle? Si les parties ne peuvent pas attaquer l'acte lui-même, il leur est permis de poursuivre les agents devant les tribunaux ordinaires,

à la charge cependant d'obtenir du Conseil d'État l'autorisation de poursuivre. Ainsi le Conseil d'État en connaîtra administrativement, à l'occasion de l'autorisation de poursuivre; mais il n'en connaîtra pas par la voie contentieuse (t. III, p. 338 et suiv., n° 269 et suiv.).

366. On trouve une application importante de cette doctrine dans la matière des *Règlements d'eau*. L'administration a reçu de la loi des 12-20 août 1790, chap. 6, le droit de prendre les mesures qu'elle jugerait utiles pour assurer le libre écoulement des eaux, et même pour les diriger vers un *but d'utilité générale*, d'après les principes d'irrigation. Que ces règlements soient généraux et applicables à tout le cours du fleuve, ou qu'ils soient spéciaux à quelques usines, ce sont des actes de pure administration, inattaquables au contentieux, à la seule condition qu'ils aient été pris dans un intérêt public ou au moins dans l'intérêt collectif de plusieurs usiniers. Si le préfet avait tranché des contestations privées, par application de titres du droit commun, il y aurait *excès de pouvoir*[1].

367. Telles sont les distinctions principales que M. de Broglie refusait d'admettre dans un article publié par la *Revue française* en 1828; il y soutenait que le contentieux administratif ne devrait comprendre que «les réclamations élevées sur le mérite, la justice, l'opportunité d'une mesure prise par le Gouvernement, *dis-*

[1] V. sur cette question un exposé analytique de la doctrine et de la jurisprudence dans les *Principes de compétence et de juridiction*, par M. Chauveau (t. I, n° 154, p. 44, et t. II, p. 82 et suiv.). M. Chauveau combat la jurisprudence en ce qui concerne les règlements d'eau spéciaux à un ou quelques usiniers. V. *suprà*, t. V, p. 432, n° 376.

crétionnairement, et dans la limite de ses pouvoirs ; » en second lieu, qu'il faudrait attribuer aux tribunaux ordinaires « toute plainte qui se fonde sur les termes exprès d'une loi, d'un décret, d'une ordonnance, d'un arrêté. » Ce système consistait donc à ouvrir un recours contre les actes discrétionnaires ou de pure administration, c'est-à-dire précisément contre ceux qui ne sont pas attaquables par la voie contentieuse. Quant à la proposition de confondre le *contentieux administratif* avec le *contentieux judiciaire*, on pouvait et l'on pourrait encore invoquer l'exemple de plusieurs pays où les tribunaux de droit commun sont investis de la double compétence. Quels sont donc les motifs qui ont déterminé le législateur français à séparer ce que la plus grande partie des législations étrangères ont réuni[1] ?

368. 1° Les questions administratives exigent des connaissances spéciales très-diverses, et, pour assurer une bonne administration de la justice, il était presque indispensable de constituer des juges spéciaux ; 2° quoique les juridictions contentieuses aient été établies pour garantir les droits individuels atteints par l'action administrative, il faut cependant que les débats soient jugés au point de vue de l'intérêt général et par des tribunaux pénétrés de cette pensée que, *dans le doute*, c'est l'intérêt général qui doit prédominer ; il était à craindre que des tribunaux constamment

[1] Les législations étrangères, les plus radicales sur ce point, n'ont cependant pas établi une assimilation absolue des deux compétences. Ainsi en Belgique, le contentieux administratif est presque entièrement jugé par les tribunaux ordinaires. Cependant les réclamations en matière de contributions directes et de service militaire sont portées devant la *députation provinciale*.

occupés à régler les droits privés ne fussent trop disposés à leur sacrifier l'État ; 3° les débats administratifs sont presque tous urgents, et la célérité de leur expédition est mieux assurée avec des tribunaux spéciaux ; il faudrait faire statuer les tribunaux avec des formes brèves auxquelles ils ne sont pas habitués ; 4° du mélange des deux juridictions il pourrait résulter que, dans les procès ordinaires, les tribunaux suivissent les habitudes administratives ; ainsi se pervertirait l'esprit des juges de droit commun ; 5° on ne peut pas nier que la loi moderne n'ait obéi à la tradition de l'ancienne monarchie. Avant 1789, il y avait une foule de juridictions spéciales qui étaient chargées du contentieux administratif. Les bureaux d'élections statuaient sur le contentieux en matière de tailles ; les intendants sur le contentieux en matière d'impôts nouveaux. La Cour des aides était le tribunal d'appel où ressortissaient les jugements des élections, et le conseil du roi connaissait des appels formés contre les décisions des intendants. — La Table de marbre était compétente en matière forestière, et la Cour des monnaies sur les questions qui lui avaient valu son nom.

CHAPITRE QUARANTE-SEPTIÈME.

JURIDICTIONS. — NOTIONS GÉNÉRALES.

Sommaire.

369. Les juridictions administratives ne sont pas des juridictions d'exception par rapport aux tribunaux civils.
370. Elles n'ont pas même ce caractère au point de vue des mesures d'exécution.

369. Ce serait une erreur de considérer les juridictions administratives comme des tribunaux d'exception, par rapport aux tribunaux civils. Entre deux juridictions dont l'objet est complétement différent, il ne peut pas y avoir la relation qui existe entre un *tribunal ordinaire* et un *tribunal d'exception ;* car cette division implique que la comparaison s'établit entre des juridictions du même ordre. Les juges de paix et les tribunaux de commerce sont des juges d'exception, par rapport aux tribunaux civils de première instance, parce que tous ont à statuer sur des contestations entre particuliers. Mais la juridiction administrative s'applique à un ordre de différends auquel ne s'étend pas naturellement la compétence des tribunaux ordinaires, et elle n'est pas plus un démembrement de la juridiction civile que celle-ci n'est une délibation de la juridiction administrative.

370. Mais la juridiction administrative n'est-elle pas, comme certains le prétendent[1], une juridiction d'exception, en ce sens, du moins, qu'elle ne connaît pas de l'exécution de ses décisions? C'est encore une confusion. La juridiction administrative ne connaît pas des actes d'exécution qui se rattachent au droit commun, tels que saisies, commandements, radiations d'hypothèques; il en est autrement des voies d'exécution qui sont administratives par leur nature. Par exemple, un arrêté du conseil de préfecture annule une élection départementale, d'arrondissement ou municipale, et, en conséquence, l'administration procède à une nouvelle élection[2]. N'est-ce pas là une exécution administrative de l'arrêté d'annulation, et s'il s'élève des difficultés, le conseil de préfecture ne sera-t-il pas encore compétent pour connaître de la régularité des nouvelles opérations électorales? Ainsi, à quelque point de vue qu'on se place, de la *décision* ou de l'*exécution*, on verra que les deux espèces de justice ressemblent à deux fleuves qui, après avoir pris leur source au même point, se séparent à leur naissance, pour couler dans des lits différents et ne plus mêler leurs eaux.

[1] M. de Cormenin, *Droit administratif*, 5e édition, t. II, chap. 3.
[2] *Principes de compétence et juridiction* de M. Chauveau, t. I, p. 358, n° 1113.

§ 1er. — Ministres.

Sommaire.

371. Les ministres sont, chacun dans son département, juges ordinaires en matière contentieuse.
372. Suite. — Cette attribution n'appartient pas au conseil de préfecture.
373. Suite.
374. Suite.
375. Conséquence de la doctrine exposée aux paragraphes précédents.
376. Énumération des juges d'exception.

371. Quel est, dans l'ordre des autorités administratives, le juge ordinaire du contentieux? La loi n'ayant pas toujours formellement désigné la juridiction, il est indispensable de savoir comment il faut suppléer à son silence.

En matière civile, toute contestation qui n'a pas été expressément attribuée aux juges de paix, aux tribunaux de commerce ou aux conseils de prud'hommes, est portée devant le tribunal civil. En matière criminelle, les contraventions, délits ou crimes, doivent être jugés par les juges de simple police, les tribunaux correctionnels ou les Cours d'assises, lorsqu'ils n'ont pas été attribués à des tribunaux spéciaux tels que les conseils de guerre, les tribunaux maritimes, les conseils de discipline. Mais il s'en faut de beaucoup que la même certitude existe en matière administrative.

372. A ne consulter que l'exposé des motifs qui précéda la loi du 28 pluviôse an VIII, organique de l'administration intérieure et, en particulier, des conseils de préfecture, on serait tenté de croire que, dans la pen-

sée des rédacteurs, ce conseil devait être le tribunal ordinaire en matière de contentieux administratif. « Remettre, y était-il dit, le contentieux de l'administration à un conseil de préfecture, a paru nécessaire pour garantir les parties intéressées de jugements rendus sur des rapports et des avis de bureaux, pour donner à la propriété des juges accoutumés au ministère de la justice, à ses règles, à ses formes. » Cette interprétation de la loi de pluviôse an VIII fut également adoptée par les considérants d'un décret, en Conseil d'État, du 6 décembre 1813 et inséré au *Bulletin des lois*. Ce décret annulait un arrêté préfectoral et renvoyait les parties devant le conseil de préfecture. « Considérant, disait-il, que d'après la loi du 28 pluviôse an VIII, le préfet est seul chargé de l'administration, et que dès lors il doit seul statuer sur toutes les matières qui sont de pure administration, mais que les conseils de préfecture sont institués *pour prononcer sur toutes les matières contentieuses administratives*. »

373. Malgré ces deux arguments, l'opinion contraire a prévalu, et cela devait être ; car 1° les termes de l'exposé des motifs, même en les supposant plus explicites qu'ils ne le sont, ne pouvaient pas l'emporter sur le texte de la loi qui a disposé par voie d'énumération limitative. L'art. 4, en effet, ayant énuméré avec soin les matières pour lesquelles le conseil de préfecture est compétent, n'en faut-il pas conclure qu'en dehors de ces cas formellement prévus, le conseil ne doit plus être saisi ? C'est, avant tout, au texte entendu conformément aux principes généraux en matière d'interprétation, qu'il faut s'en rapporter, et l'autorité d'un

exposé des motifs ne doit pas être suivie lorsqu'elle est à l'inverse du sens naturel des termes de la loi ; 2° le décret du 6 décembre 1813 est un acte purement individuel, et l'on ne saurait trouver une interprétation générale et réglementaire dans une rédaction contestable des considérants. Il est vrai que ce décret a été mis au *Bulletin des lois*, mais encore faudrait-il savoir pour quel motif il a été inséré, et spécialement si l'insertion a été faite pour donner à cette décision tout individuelle la valeur d'un décret interprétatif. Du moment qu'il y a incertitude sur ce point, le décret de 1813 n'a aucune *autorité*, et s'il a quelque valeur, elle est restreinte aux limites d'une interprétation purement doctrinale ; c'est une citation, non un argument[1].

374. Quel est donc le juge ordinaire ? « On a toujours tenu pour certain, dit M. Boulatignier, que les conseils de préfecture n'avaient que des attributions spéciales et déterminées, et qu'en dehors des cas dont la connaissance leur était expressément réservée, il y avait lieu, dans le silence de la loi, et par application des principes généraux sur l'organisation administrative, de soumettre aux préfets les litiges qui peuvent naître des réclamations contre les actes faits par les admi-

[1] M. Dufour qui, dans sa première édition, avait soutenu la compétence des conseils de préfecture comme juges ordinaires, s'est, dans la nouvelle édition (t. II, p. 21), prononcé pour la compétence des ministres. Cette question a été mise dans tout son jour par le rapport de M. Boulatignier sur *les conseils de préfecture*. M. Laferrière (t. II, p. 515) formule ainsi son opinion sur cette question : « Comme tout le contentieux de l'administration ne lui a pas été (*au conseil de préfecture*) remis par les lois qui ont suivi celle du 28 pluviôse an VIII, il est plus exact de dire qu'il est *ordinairement* juge du contentieux mais *notamment* dans les catégories suivantes : (*Suit l'énumération.*)

nistrations municipales, et aux ministres (chacun selon ses attributions) les litiges qui résulteraient des réclamations contre les actes des préfets [1]. » L'histoire de la législation intermédiaire démontre la vérité de cette doctrine.

Les anciennes juridictions spéciales et le conseil du roi ayant été supprimés après 1789, il fallut les remplacer. On attribua d'abord le contentieux, non point à chaque ministre, mais à tous les ministres réunis en conseil d'Etat [2] ; c'était du reste le roi qui statuait par ordonnance, et le conseil des ministres réunis en Conseil d'Etat n'avait que « *la discussion des motifs qui pouvaient nécessiter l'annulation des actes irréguliers des corps administratifs.* » Mais la constitution du 5 fructidor an III ayant posé en principe que les ministres ne formeraient plus un Conseil, il fallut transporter à chaque ministre, dans son département, la compétence qui, d'après la législation de 1791, appartenait au cabinet réuni. Depuis lors, il s'est produit deux faits qui, sans détruire cet ordre de choses, l'ont modifié : 1° la loi du 28 pluviôse an VIII qui a institué les conseils de préfecture ; mais cette juridiction n'ayant reçu que des attributions spéciales, limitativement énumérées, la compétence des ministres, quoique sensiblement diminuée, a subsisté pour tout ce qui ne leur était pas formellement enlevé ; 2° l'institution du Conseil d'État ; mais cette juridiction n'a reçu la qualité de juge ordinaire qu'au second degré, et sa créa-

[1] M. Boulatignier, *Rapport sur les conseils de préfecture.*
[2] Loi des 27 avril-25 mai 1791, art. 17.

tion n'a eu aucun effet sur la compétence en premier ressort.

375. De ce que les ministres rendent des jugements en matière contentieuse, il résulte : 1° que les règles de l'autorité de la chose jugée doivent être appliquées à leurs décisions contentieuses (art. 1351 C. Nap.); 2° que la décision une fois rendue, constitue pour la partie qui l'a obtenue un droit acquis, et que le ministre ne peut pas se rétracter comme il peut le faire pour le plus grand nombre des actes de gestion ; 3° que l'arrêté ministériel, en matière contentieuse, emporte hypothèque judiciaire sur les immeubles de la partie condamnée (art. 2123 C. Nap.) [1].

376. Maintenant que nous connaissons le juge ordinaire, en premier ressort, il nous faut consacrer quelques développements aux juridictions administratives d'exception; ce sont : 1° le conseil de préfecture; 2° les préfets; 3° les sous-préfets; 4° les maires; 5° la commission spéciale instituée par la loi du 16 septembre 1807; 6° la Cour des comptes; 7° les juridictions universitaires.

[1] M. Bouchené-Lefer, ancien conseiller d'État, a dernièrement combattu la doctrine admise par la jurisprudence. A ses yeux les ministres, soit en matière contentieuse, soit en matière d'administration pure, font acte d'autorité et non point fonctions de juges. Ce n'est que par exception, dans des cas qu'il énumère, que les ministres sont de véritables juges (*Principes du droit public administraiif*, p. 183, 611, 612 et 613). Les ministres ne seraient donc juges du contentieux que par exception, au lieu d'être les juges ordinaires. M. Bouchené-Lefer ne dit pas quel est le juge ordinaire; il en résulte que c'est le Conseil d'État qui, dans les cas non énumérés par la loi, serait juge ordinaire du contentieux en premier et dernier ressort. La doctrine de M. Bouchené-Lefer conduit à une incohérence, puisque le Conseil d'État serait tantôt juge d'appel et tantôt juge unique. Comment certaines affaires, sans distinction de sommes, suivraient-elles deux degrés de juridiction tandis que d'autres n'auraient qu'un juge?

§ 2. — Conseil de préfecture juge en matière contentieuse.

Sommaire.

377. Organisation du conseil de préfecture. — Modifications. — Loi du 21 juin 1865.
378. Attributions en matière contentieuse. — Contributions directes.
379. Compétence en matière de travaux publics.
380. Compétence en matière de dommages.
381. Il n'y a pas à distinguer entre les dommages permanents et les dommages temporaires.
382. Compétence du conseil de préfecture en matière de grande voirie.
383. *Quid* en matière de voirie vicinale?
384. Des amendes. — Anciens règlements et loi du 23 mars 1842.
385. Compétence du conseil de préfecture relative au *contentieux des domaines nationaux*.
386. Compétence en matière d'élections.
387. Compétence en matière d'affouage.
388. Compétence en matière de biens communaux usurpés.
389. Cas dans lesquels il était statué par le préfet en conseil de préfecture et qui ont été restitués au conseil de préfecture par l'art. 11 de la loi du 21 juin 1865.

377. Depuis la publication de notre tome IV, la composition des conseils de préfecture a été réglée par la loi du 21 juin 1865. Nous présenterons ici l'analyse de cette loi, d'autant plus que les modifications qu'elle contient ont été faites principalement en vue des attributions contentieuses du conseil de préfecture. L'article 1er fixe le nombre des conseillers à huit, y compris le président, pour le département de la Seine; à quatre dans trente et un départements qu'il énumère; et à trois dans les autres. Quant aux conditions de capacité, l'art. 2 dispose que « Nul ne peut être nommé conseiller de préfecture s'il n'est âgé de vingt-cinq ans accomplis, et s'il n'est en outre licencié en droit, ou

s'il n'a rempli, pendant dix ans au moins, des fonctions rétribuées dans l'ordre administratif ou judiciaire, ou bien s'il n'a été, pendant le même espace de temps, membre d'un conseil général ou maire. » Nous avons vu plus haut que les fonctions de conseillers de préfecture n'étaient pas incompatibles avec l'exercice de la profession d'avocat (t. IV, n° 155, p. 167), la loi n'ayant édicté cette incompatibilité que pour les secrétaires généraux. Mais l'art. 3 de la nouvelle loi porte que « les fonctions de conseiller de préfecture sont incompatibles avec un autre emploi public, et avec l'*exercice d'une profession*. »

La présidence du conseil de préfecture, même lorsqu'il délibère au contentieux, appartient au préfet; mais, en son absence, elle est dévolue à un vice-président, qui est désigné annuellement par décret pour chaque département. A Paris, un président permanent est chargé de présider le conseil de préfecture (art. 4 de la loi du 21 juin 1865). Le remplacement, en cas d'insuffisance du nombre des membres nécessaires pour délibérer, a encore lieu d'après l'arrêté du 19 fructidor an IX et le décret du 16 juin 1808 (art. 6 de la même loi). Nous n'avons donc qu'à renvoyer aux développements que nous avons donnés plus haut sur ce point (t. IV, p. 164, n° 152). Il y a, auprès de chaque préfet, un secrétaire général qui remplit les fonctions de commissaire du gouvernement près du conseil de préfecture jugeant en matière contentieuse. — Ces fonctions peuvent être confiées aux auditeurs au Conseil d'État qui sont attachés aux préfectures (art. 5). Enfin il y a, auprès de chaque conseil, un secrétaire gref-

fier, choisi par arrêté du préfet parmi les employés de la préfecture (art. 7).

378. Nous avons déjà distingué, en matière de contributions directes, la différence qui existe entre les demandes en *remise* ou *modération* et les demandes en *décharge* ou *réduction* (V. *suprà*, t. VI, n 248, p. 229 et suiv.)

Les dernières sont les seules qui soient de la compétence des conseils de préfecture; les autres rentrent dans les attributions du préfet. Le contribuable qui demande une décharge ou une réduction réclame en vertu d'un droit atteint par un acte administratif, tandis que le demandeur en remise ou modération sollicite une faveur; aussi, dans le premier cas, il y a *contentieux*, et, dans le second, *acte d'administration pure*. Cette compétence du conseil de préfecture s'étend non-seulement aux contributions perçues par l'État et aux centimes additionnels départementaux ou communaux, mais encore aux taxes qui, par des lois spéciales, ont été assimilées pour leur perception aux impôts directs[1] (V. *suprà*, t. VI, n°, 526 p. 573).

Le contentieux des contributions indirectes, au contraire, appartient aux tribunaux ordinaires[2], et les exceptions à cette règle introduites dans quelques lois, ont peu à peu disparu[3].

[1] L'énumération en a été faite avec beaucoup de soin par M. Boulatignier, dans son *Rapport*, p. 23. La taxe des chiens, les prestations en nature pour les chemins vicinaux, la plus grande partie des taxes municipales, ont par des dispositions formelles été assimilées aux autres contributions directes pour tout ce qui touche à la perception et aux voies de recours.

[2] Art. 2 de la loi des 7-11 septembre 1790.

[3] M. Boulatignier, *ibid.*, p. 29.

379. En matière de travaux publics, les conseils de préfecture connaissent :

1° des contestations entre l'administration et les entrepreneurs sur le *sens* et l'*exécution* des clauses de leurs marchés;

2° entre l'administration ou l'entrepreneur, subrogé à ses droits, et les tiers, pour les réclamations formées par ces derniers, à raison des dommages, donnant droit à indemnité, qu'ils auraient éprouvés par suite de l'*exécution* des travaux[1].

[1] Les parties peuvent-elles s'adresser au juge des référés pour faire constater l'état des lieux afin que le conseil de préfecture ait une base de décision lorsqu'il prononcera sur la question de dommage? Cette question a été controversée par les jurisconsultes. Ont décidé dans le sens de l'affirmative : MM. Bertin (journal *le Droit*, n°s des 23 mars et 12 juin 1857) ; Thiercelin (*Revue pratique de droit français*, t. III, p. 433 et t. IV, p. 92); Dalloz (*Jurisprudence générale*, v° Référés, n° 235). Ajoutons à ces autorités la pratique suivie pendant longtemps par le président du tribunal civil de la Seine. — En sens contraire : MM. Chauveau (*Journal du droit administratif*, t. V, p. 145) ; Serrigny (*Traité de la compétence*, 2e édition, t. II, n° 796); Reverchon (*Revue critique*, t. XXX, p. 481, livraison de juin 1867). — Un arrêt du Conseil d'État du 22 janvier 1867 (aff. *Pajot*) a décidé : 1° que le juge des référés est incompétent en matière de travaux publics même pour faire constater l'état des lieux provisoirement et conservatoirement; 2° que les parties doivent s'adresser au préfet qui procédera conformément aux art. 56 et suiv. de la loi du 16 septembre 1807. Cette décision nous paraît bien rendue; car les juges ne peuvent ordonner des mesures préparatoires et provisoires qu'autant qu'ils sont compétents pour statuer au fond. Or le tribunal civil n'étant pas compétent en matière de travaux publics, le juge des référés qui remplace le tribunal pour les questions urgentes ne peut pas être saisi de la difficulté à titre préparatoire; car une juridiction ne peut *préparer* que les décisions qu'elle doit rendre. M. Reverchon fait observer avec raison que le préfet n'est pas un juge toujours accessible aux parties et que le moyen indiqué par l'arrêt du 22 janvier 1867 est insuffisant quoiqu'il soit le seul que, dans l'état actuel de la législation, on puisse admettre. Il émet donc le vœu, auquel nous nous associons pleinement, que dans le règlement qui doit être fait, d'après l'art. 14 de la loi du 21 juin 1865, une disposition confère au vice-président du conseil de préfecture, et à Paris au président, le pouvoir de prononcer comme juges des référés en matière administrative dans les cas où le conseil de préfecture est compétent.

C'est ici le lieu de faire remarquer que la rédaction de l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII, sur ce point, a besoin d'être rectifiée. La loi parle du *dommage provenant du fait personnel de l'entrepreneur*, *non du fait de l'administration*. Est-ce à dire que si le tort avait été causé par l'administration elle-même lorsqu'elle fait exécuter les travaux en régie, il n'y aurait pas lieu à indemnité ou que le conseil de préfecture serait incompétent pour la fixer? Nullement; la loi, au contraire, a pensé qu'une disposition formelle n'était nécessaire que pour le fait des entrepreneurs, et qu'il était inutile de parler expressément de l'administration à laquelle la même disposition s'appliquait, à plus forte raison. Ainsi,

380. 3° le conseil de préfecture est compétent pour prononcer sur les demandes d'indemnité à raison des dommages inhérents aux travaux publics eux-mêmes, indépendamment du mode d'exécution (V. *suprà* t. VII, p. 251, n° 243). Nous avons également établi plus haut (t. VII, p. 158, n° 174), que la compétence du conseil de préfecture, dans ces trois cas, n'était pas exclusivement applicable aux travaux publics de l'État, et qu'elle comprenait les travaux publics des départements, des communes, des hospices, des fabriques et, en certains cas, des associations syndicales.

381. Que les dommages soient *permanents* ou *temporaires*, le conseil de préfecture est compétent; car la loi ne distingue pas. Vainement soutiendrait-on qu'une altération perpétuelle de la propriété équivaut à une véritable expropriation et que la dépréciation qui en résulte est souvent, ou presque toujours, plus grave que la dé-

possession d'un lopin de terre, qui peut être dénué de valeur. Ces considérations ne sauraient prévaloir contre l'argument tiré du texte et de l'historique des lois sur l'expropriation d'utilité publique[1].

Nous avons déjà dit que le texte ne fait aucune distinction; l'induction historique n'est pas moins concluante. La loi du 28 pluviôse an VIII, après avoir attribué au conseil de préfecture la compétence en matière de dommages, ajoutait qu'il connaîtrait, en outre, des indemnités réclamées pour *terrains pris* ou *fouillés*, ce qui comprenait l'extraction des matériaux (*terrains fouillés*) et l'expropriation pour cause d'utilité publique (*terrains pris*). Les lois du 8 mars 1810, 7 juillet 1833 et 3 mai 1841 n'ont eu pour objet que l'expropriation d'utilité publique, et n'ont par conséquent enlevé au conseil de préfecture ni sa compétence en matière d'extraction de matériaux, ni celle qui concerne les dommages soit temporaires, soit permanents. *Inclusione unius fit exclusio alterius*[2] (V. *suprà*, t. VII, p. 29 n° 26).

[1] Voir sur l'histoire de la compétence, en matière de *travaux publics* dans l'ancien droit, un article de M. R. Dareste, publié par la *Revue historique*, t. Ier, p. 47 et suiv.

[2] Que les lois de 1810, 1833 et 1841 n'aient eu en vue que l'expropriation, cela résulte de plusieurs articles. 1° Elles sont toutes intitulées : *loi sur l'expropriation pour cause d'utitité publique*. 2° D'un autre côté, les formalités exigées par ces lois impliquent la cession de la propriété, et non un simple dommage, même permanent. Ainsi, d'après l'art. 5 de la loi de 1810, l'ingénieur doit dresser *un plan terrier ou figuré des propriétés dont la cession est par eux reconnue nécessaire*. — L'art. 13 et quelques autres parlent de *l'arrêté du préfet indicatif des propriétés cessibles*. L'art. 4 de la loi du 3 mai 1841 charge les ingénieurs de dresser un *plan parcellaire* des propriétés à céder. Enfin, 3° comment l'indemnité, qui doit être préalable d'après ces lois, en cas d'expropriation, le serait-elle quand il s'agit de dommages? L'indemnité ne peut être due qu'après le dommage causé, et, par conséquent, la fixation n'en pourrait être faite que postérieurement. Il est

882. Le conseil de préfecture statue sur *les difficultés qui peuvent s'élever en matière de voirie*. La plus importante attribution que le conseil ait reçue, sous ce rapport, c'est la répression des contraventions de grande voirie : celles de petite voirie sont réprimées par le juge de simple police [1]. En matière d'infractions commises aux règlements sur l'alignement, rappelons les distinctions admises par la jurisprudence : pour la *grande voirie*, le conseil de préfecture applique l'amende, peine de la contravention, et ordonne la démolition des travaux, mais seulement dans le cas où la construction empiète sur la voie publique, ou bien s'il s'agit de réparations confortatives faites au mur de face. En matière de *petite voirie*, le tribunal de simple police doit, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, et lorsqu'il s'agit de *réparations* faites sans autorisation au mur de face, non-seulement prononcer l'amende, mais encore dans tous les cas, ordonner la destruction de *la besogne mal plantée*, que les travaux faits au mur de face soient ou non confortatifs. En cas de *construction* sans délivrance d'alignement, le juge de simple police condamne à l'amende, mais n'ordonne la destruction de la besogne mal plantée qu'au-

vrai que certains auteurs soutiennent, en ce cas, non la compétence du jury, mais celle du tribunal civil comme juge ordinaire. Cette solution est encore moins justifiable, puisque l'argument tiré de l'assimilation du dommage permanent avec l'expropriation lui faisant défaut, elle se trouve manifestement en contradiction avec la loi du 28 pluviôse an VIII. La jurisprudence est fixée dans le sens énoncé au texte. (Tribunal des conflits, 12 janvier 1850, 29 mars 1850, 18 novembre 1850, 23 décembre 1850, 2 juillet 1851. — Cour de cassation, 29 mars 1852. — Conseil d'État, 14 septembre 1852.)

[1] Art. 479, n° 11 du Code pénal.

tant que la construction empiète sur le sol de la voie publique. (V. *suprà*, t. VI, p. 22 et suiv., n° 23 et suiv.)

Ainsi, le Conseil d'État applique le même principe aux réparations et à la construction tandis que la Cour de cassation distingue entre la construction et les réparations au mur de face.

383. Les chemins vicinaux ne sont placés, sous le rapport de la répression des contraventions, ni dans la grande ni dans la petite voirie. D'après la loi du 9 ventôse an XIII, les poursuites en contraventions étaient portées devant les conseils de préfecture[1]. Mais l'art. 479, n° 11, du Code pénal a, par une disposition générale qui ne contient aucune distinction, au moins formelle, attribué au juge de simple police *les dégradations aux chemins publics* et *les usurpations sur leur largeur*. Cette disposition s'appliquait donc, par sa généralité, tout aussi bien aux chemins vicinaux qu'aux autres voies de communication. Afin de concilier la loi de l'an XIII avec le Code pénal, la jurisprudence administrative a distingué entre l'application de la peine et la suppression des travaux faits en contravention; pour appliquer la peine, le juge de simple police est compétent, mais la suppression des constructions ou réparations appartient au conseil de préfecture.

Ce dédoublement de la compétence présente les plus grands inconvénients, surtout lorsqu'il s'applique à

[1] On avait d'abord jugé que l'art. 7 de la loi du 9 ventôse an XIII ne s'appliquait qu'aux contraventions prévues par la loi elle-même, c'est-à-dire aux plantations d'arbres. Bientôt la jurisprudence décida que la disposition devait être étendue à toutes les contraventions commises sur les chemins vicinaux. (V. notamment ord. des 28 novembre 1821, 25 janvier 1831 et 23 décembre 1852).

des affaires d'une faible importance, comme le sont la plupart de ces contraventions. Aussi la Cour de cassation a-t-elle décidé que l'art. 479-11° du Code pénal avait abrogé l'art. 8 de la loi du 9 ventôse an XIII, et que le juge de simple police était compétent soit pour appliquer la peine, soit pour faire supprimer les travaux[1]. Nous sommes convaincu des inconvénients qu'entraîne la division de la compétence; mais il nous paraît préférable de les éviter en donnant aux *conseils de préfecture* la plénitude de juridiction pour la répression des contraventions, en matière de voirie vicinale. Cette solution est plus conforme aux principes d'interprétation d'après lesquels les dispositions générales ne dérogent pas aux lois spéciales, même antérieures; or, l'art. 479-11° est une loi générale, tandis que la loi du 9 ventôse an XIII est spéciale aux chemins vicinaux[2].

384. Les amendes prononcées par les anciens règlements (lesquels sont encore en vigueur) étaient généralement très-élevées; aussi la crainte de frapper trop sévèrement assurait l'impunité au contrevenant. Une loi du 23 mars 1842 a donné aux conseils de préfecture le droit de modérer ces amendes jusqu'au vingtième, sans qu'il leur soit permis de les abaisser au-dessous de 16 fr. Quant aux *amendes arbitraires*, la même loi a décidé que, dans les cas où elles étaient prononcées par les règlements anciens mais encore en vigueur, le

[1] C'est ce qui résulte des motifs, sinon du dispositif, de l'arrêt du 2 mars 1837 (aff. *Boullay*).

[2] V. en ce sens Cormenin, *Questions de droit administratif*, 4e édition, p. 483 du t. Ier.

juge serait désormais resserré entre un *minimum* de 16 fr. et un *maximum* de 300 fr.[1].

Les conseils de préfecture sont obligés de s'arrêter à ce *minimum*. La section du contentieux était également tenue de s'y conformer lorsque, d'après la loi du 3 mars 1849, elle était un véritable tribunal administratif rendant la justice par délégation. Aujourd'hui que le Conseil d'État a repris, même en matière contentieuse, son caractère consultatif, il peut abaisser la peine au-dessous du *minimum* légal. Le motif en est que l'Empereur qui prononce en matière contentieuse, le Conseil d'État entendu, a le droit de grâce, et que par la combinaison du droit de grâce avec le droit de condamner, on arrive à donner toute latitude au chef de l'État. Il serait en effet puéril d'exiger qu'il condamnât d'abord au *minimum* et qu'ensuite il rendît un décret de grâce.

385. Enfin, la loi du 28 pluviôse an VIII attribue au conseil de préfecture *le contentieux des domaines nationaux*. Une pensée politique a dicté cette disposition. La Révolution était à peine fermée, et les passions s'agitaient encore avec violence au fond de la société plutôt lasse que pacifiée. Si l'on avait remis à des tribunaux inamovibles le soin de juger les questions de propriété qui se rattachaient aux ventes de biens nationaux, la conscience des juges aurait souvent été troublée par le souvenir d'événements présents à tous les esprits. C'est avec raison que les ventes nationales

[1] La loi sur la police du roulage du 30 mai 1851, art. 4, a fixé le *minimum* à 6 fr. et le *maximum* à 30 fr., pour les contraventions qu'elle prévoit.

furent placées sous la protection de magistrats que leur amovibilité, la nature de leurs fonctions et leur origine administrative associaient à la pensée politique du Gouvernement.

Cette disposition exceptionnelle avait un effet très-étendu ; car elle attribuait au conseil de préfecture :

1° les contestations entre les parties contractantes, c'est-à-dire entre l'acquéreur et la nation venderesse ; 2° les actions en revendication totale ou partielle des tiers qui prétendaient être propriétaires. L'art. 94 de la constitution du 22 frimaire an VIII disposa que les acquéreurs de biens nationaux ne pourraient pas être dépossédés, et que les droits réels des tiers, dans le cas où leur existence serait démontrée, se résoudraient en une indemnité contre l'État. La jurisprudence a décidé que cette disposition a été abrogée par les lois et constitutions abolitives de la confiscation[1]. Les tiers peuvent donc revendiquer les choses en nature et, suivant le droit commun, leurs actions en revendication doivent être portées devant les tribunaux ordinaires. Le conseil de préfecture n'a plus à s'occuper que des contestations entre l'acquéreur et l'État. Le conseil de préfecture ne connaît même pas de l'*application* des actes de ventes nationales, mais seulement de leur *interprétation* en cas de doute ou d'obscurité. L'application des actes dont le sens n'est pas contestable appartient aux tribunaux ordinaires. Quelques lois spéciales ont, d'un autre côté,

[1] Même sous la constitution consulaire, l'action en revendication pouvait être intentée sur le fondement que l'immeuble n'avait pas été compris dans la vente nationale.

expressément réservé la compétence au conseil de préfecture, en matière de biens domaniaux ; ainsi, pour les coupes dans les bois de l'État, ils connaissent des difficultés qui s'élèvent sur le *réarpentage* et le *récolement*[1]. Quant aux baux administratifs des biens domaniaux où l'État joue le rôle de bailleur, les contestations auxquelles ils donnent lieu sont portées devant l'autorité judiciaire[2]. Même l'interprétation de ces actes n'appartient pas à la juridiction administrative[3]. Comment l'interprétation de baux de biens domaniaux est-elle portée devant l'autorité judiciaire, tandis que l'interprétation des ventes de ces mêmes biens est de la compétence du conseil de préfecture ? — Cette différence tient à l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII qui, au moins par l'esprit de sa disposition, n'a jamais été applicable aux *baux*, mais seulement aux *ventes*[4] des biens de l'État ; car les motifs politiques qui ont fait établir la disposition de la loi du 28 pluviôse an VIII

[1] Voir l'énumération de ces lois dans le *Rapport* de M. Boulatignier, p. 31.

[2] *Quid* dans le cas où l'État joue le rôle de preneur ? Ordinairement l'État ne loue des locaux que pour établir un service public, tel que l'exercice du culte, l'exploitation des théâtres impériaux, etc., etc. — En ce cas, la destination du bâtiment peut avoir un caractère administratif ; mais le contrat n'est pas moins un acte de droit commun de la compétence des tribunaux judiciaires, d'autant que la destination pourrait être modifiée de manière à perdre, en cours de bail, sa nature administrative. C'est ce que nous avons décidé plus haut (t. VII, p. 384, n° 325), et telle est aussi la jurisprudence du Conseil d'État. (V. décr. sur conflits du 8 juin 1854, et décision du tribunal des conflits du 23 mai 1851. — *Dictionnaire d'administration française* de M. Block, v^is BAUX ADMINISTRATIFS.)

[3] C. d'Ét. arr. du 12 mai 1853, et décision du tribunal des conflits, 29 mai 1851.

[4] La loi, en disant en termes généraux que le conseil de préfecture statuerait *sur le contentieux des domaines nationaux*, était par son texte tout aussi bien applicable aux baux qu'aux ventes. Mais la loi, interprétée par son esprit, ne pouvait pas être étendue aux *baux*, pour lesquels la dérogation n'aurait pas eu la moindre raison d'être.

étaient spéciaux à la matière des ventes et ne concernent aucunement les locations de biens domaniaux.

386. Des lois postérieures à celles du 28 pluviôse an VIII ont étendu la compétence des conseils de préfecture par des dispositions expresses. Ainsi ils statuent sur la validité des élections départementales ou communales lorsque la réclamation est fondée sur l'irrégularité des opérations électorales ; si elle a pour base l'incapacité légale du membre élu, le défaut d'âge ou le défaut de domicile, le tribunal de première instance est compétent pour prononcer sur la validité de l'élection. Il faut distinguer cependant : la cause d'incapacité est-elle reconnue, le conseil de préfecture prononce l'annulation de l'élection ; est-elle contestée, il renvoie les parties devant l'autorité judiciaire pour faire vider la question de capacité[1] et surseoit à statuer, pendant le délai qu'il accorde aux parties, à l'effet de faire les diligences nécessaires. Mais nous avons vu que dans tous les cas, même pour incapacité légale, la demande en nullité devait être portée *principalement* devant le conseil de préfecture, et que celui-ci était seulement tenu de surseoir en cas de contestation sur la question de capacité légale (V. *suprà*, t. IV, p. 181, n° 170)[2].

[1] Art. 51 et suiv. de la loi du 22 juin 1831. — Art. 45-47 de la loi du 5 mai 1855. — V. plus haut, p. 151, 183 et 184. V. en ce sens Cons. d'Ét., arr. du 31 mai 1866 (aff. *Rhoné*).

[2] L'application de l'art. 14 du décret du 3 juillet 1848 qui ne permet pas de nommer des candidats non domiciliés en nombre supérieur au quart des conseillers généraux donne lieu à beaucoup de difficultés ; car ce décret fait très-précipitamment n'a pas dit quelle autorité serait compétente pour en assurer l'observation. D'après la loi du 22 juin 1833 le conseil de préfecture est compétent pour prononcer sur les demandes en nullité d'élection, que la nullité soit poursuivie à la requête des électeurs dans les cinq jours,

387. La compétence du conseil de préfecture, en matière d'affouages et de partages de bois communaux, donne lieu à plusieurs difficultés : 1° à qui appartient-il de statuer sur la répartition des coupes affouagères faites par le conseil municipal ? 2° si *l'aptitude personnelle* est contestée, qui du tribunal ou du conseil de préfecture sera compétent ? 3° Lorsqu'il y a des *usages*, par quelle autorité l'existence en sera-t-elle constatée ? — La jurisprudence a décidé que les questions *d'aptitude personnelle* seraient jugées par les tribunaux ordinaires qui prononceraient spécialement sur le point de savoir si le réclamant est *habitant*, *Français* ou *chef de famille*. Quant à la répartition et à l'existence de l'usage, c'est le conseil de préfecture qui prononce sur ces deux points[1] et, en général, sur tout ce qui touche au *mode*

ou à la requête du préfet dans les quinze jours de l'élection (art. 50 et 51). Mais le conseil de préfecture, statuant au contentieux, ne connaît que des élections qui lui sont déférées et n'a pas de compétence relativement à l'ensemble du conseil général. Le législateur aurait dû attribuer au conseil général lui-même le pouvoir d'appliquer l'art. 14 en vérifiant les élections de ses membres comme le fait le Corps législatif. On aurait tiré au sort les élus dont l'élection serait recommencée. Mais le décret du 3 juillet 1848 étant muet sur ce point, il est impossible de créer par voie d'interprétation cette vérification de pouvoirs par le conseil général. La question est donc insoluble, puisque la compétence du conseil de préfecture est inapplicable par sa nature et que celle du conseil général ne pourrait être créée que par la loi. Nous avons décidé plus haut (t. IV, p. 176, note 2) qu'on tirerait au sort les élus dont l'élection serait renouvelée, dans le cas où l'excédant se composerait de plusieurs personnes entre lesquelles il n'y a aucun motif de préférence. Mais nous reconnaissons que cet expédient ne suffirait pas dans l'état actuel de la législation puisque toujours il y aurait à se demander par qui les élections seraient annulées.

[1] Décision du tribunal des conflits du 10 avril 1850 (aff. *Caillet c. commune de Baissey*). Le sieur Caillet qui n'avait pas été compris sur la liste affouagère, par le motif qu'il n'était pas *chef de ménage*, avait assigné la commune devant le tribunal de Langres pour s'entendre condamner à délivrer une part d'affouage. Le préfet ayant élevé le conflit, le *tribunal des*

de jouissance[1] ; or les contestations relatives à la qualité d'*habitant*, de *chef de famille*, de *Français*, n'affectent pas le mode de jouissance.

388. Les conseils de préfecture sont encore compétents en matière d'usurpation de biens communaux, d'après l'art. 6 de la loi du 9 ventôse an XII et l'avis du Conseil d'État du 18 juin 1809, avis approuvé par l'Empereur et qui ayant été inséré au *Bulletin officiel* a force de loi.

La loi du 9 ventôse an XII, pour régulariser les partages de biens communaux faits en vertu de la loi du 10 juin 1793 mais sans observer les règles prescrites par cette loi, disposa que toutes les contestations qui s'éléveraient entre les *détenteurs* ou *occupants*, et les communes seraient jugées par les conseils de préfecture. Les termes généraux de l'art. 6 ont fait penser que cette compétence devait être étendue à toutes les usurpations, même à celles qui avaient été faites en dehors de tout partage ; c'est ce que décida formellement l'avis précité du Conseil d'État en date du 18 juin 1809. Il ne faut cependant pas con-

conflits annula l'arrêté. — Antérieurement, le Conseil d'État avait décidé que les questions d'aptitude personnelle devaient être jugées par le juge administratif; mais il s'est soumis à la jurisprudence du tribunal des conflits (V. arr. des 30 novembre, 21 décembre 1850 et 18 janvier 1851.) « Considérant, dit le tribunal des conflits, que l'art. 2 de la section V de la loi du 10 juin 1793 ne défère à la juridiction administrative que les contestations qui peuvent s'élever sur le mode de partage des biens communaux. » *Sirey-Devill.*, 1850, 2, p. 487. Cette jurisprudence a été vigoureusement combattue par M. Serrigny (*Questions et traités*, p. 37). Il est en effet regrettable que la compétence soit divisée pour des affaires dont l'importance est ordinairement assez faible. Il aurait été plus simple de faire juger les questions d'aptitude personnelle par le conseil de préfecture, qui les aurait décidées uniquement au point de vue du partage de fruits communaux.

[1] Loi du 10 juin 1793, art. 2, sect. 5.

clure de là que toute action en revendication de biens communaux soit de la compétence du conseil de préfecture. Il faut 1° que l'usurpation ait été commise entre la loi du 10 juin 1793 et la loi du 9 ventôse an XII[1]; 2° qu'elle porte sur des biens communaux proprement dits et de la nature de ceux qui devaient être partagés d'après la loi du 10 juin 1793[2].

389. Dans certaines matières contentieuses, le conseil de préfecture n'avait, avant la nouvelle loi, que le droit d'émettre un simple avis, sans pouvoir de décision propre. En ces cas, le préfet statuait au contentieux, *en conseil de préfecture*. Tous les interprètes reconnaissaient que l'on avait, par erreur, pris le *préfet en conseil* pour le *conseil de préfecture présidé par le préfet*. On appliquait cependant la loi telle qu'elle avait été faite, son texte étant clair et obligatoire. La loi du 21 juin 1865 a fait disparaître cette anomalie en disposant, par son article 11, qu'à l'avenir seront portées devant le conseil de préfecture toutes les affaires contentieuses dont le jugement est attribué au préfet en conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État.

[1] C. d'Ét. arr. du 27 mai 1863 (Aff. *Duplessis*).
[2] C. d'Ét. arr. du 13 mars 1856 (Aff. *Luco*). — Aucoc, *Sections de communes*, p. 252, n° 145.

§ 3. — Préfets juges au contentieux.

Sommaire.

390. Compétance des préfets en matière contentieuse.
391. Cas où le préfet statuait en conseil de préfecture avant la loi du 21 juin 1865.

390. Le préfet n'a que peu d'attributions en matière contentieuse. En voici l'énumération :

1° D'après l'art. 7 du décret du 15 octobre 1810, combiné avec le décret du 25 mars 1852, le préfet statue sur les demandes d'autorisation pour les établissements insalubres et incommodes de première et de deuxième classe. A ne considérer que la nature de la décision, ce ne serait là qu'une matière d'administration pure ; mais le décret, en ajoutant que le postulant peut, en cas de refus, porter le recours au Conseil d'État, on admet généralement qu'il a donné le caractère contentieux à une matière qui ne l'avait pas naturellement (V. *suprà*, t. V, p. 575, n° 505).

2° L'art. 76 de la loi du 30 avril 1806 donne au préfet le droit de frapper d'interdiction les moulins situés à l'extrême frontière, lorsqu'il est justifié qu'ils servent à la contrebande des grains et farines. L'arrêté peut être déféré au Conseil d'État par la voie contentieuse, mais il est provisoirement exécutoire [2].

3° D'après l'art. 2 de la loi du 11 juin 1817, lorsque

[1] V. plus haut, p. 355.

[2] Conf. art. 58 du Code forestier. Les peines sont, par exception, prononcées par le préfet et l'appel au Conseil d'État est admis. Cons. d'Ét., arr. du 11 janvier 1838 (aff. *Desfontaines*).

l'acquéreur d'un bien de l'État néglige de payer le prix, la déchéance peut être prononcée par le préfet sur la demande des préposés de l'administration; cependant ces arrêtés ne peuvent être mis à exécution qu'avec l'approbation du ministre des finances (V. *suprà*, t. V, p. 38, n° 32).

4° L'art. 64 de la loi du 21 avril 1810 sur les mines donne aux préfets, en cas de concurrence entre plusieurs maîtres de forges, le droit de déterminer la proportion dans laquelle chacun des concurrents pourra extraire le minerai de fer de la minière, que le propriétaire refuse d'exploiter ou qu'il exploite d'une manière insuffisante. Le préfet statue, sauf le recours au Conseil d'Etat. Cette attribution est, à la vérité, supprimée par la loi des 9-17 mai 1866; mais la loi conserve transitoirement ses effets pour une période de dix années (jusqu'à 1876) à l'égard des maîtres de forges qui étaient déjà établis au moment où la nouvelle disposition à été faite (V. *suprà*, t. V, p. 514, n° 455 et 456).

5° Si une concession de mines a été accordée à plusieurs concessionnaires, ils doivent justifier qu'il est pourvu, par une convention expresse, à ce que les travaux d'exploitation soient soumis à une direction unique et conduits vers un but déterminé. Si cette justification n'est pas faite ou si les conventions ne sont pas exécutées, le préfet peut prononcer la suspension des travaux en tout ou en partie, sauf recours au ministre et plus tard au Conseil d'État, par la voie contentieuse (art. 7 de la loi du 27 avril 1838) [1].

[1] V. *suprà*, t. V, p. 534, n° 475.

6° Lorsque, dans une exploitation de mines, on ouvre un puits ou une galerie contrairement aux lois et règlements, la fermeture peut être ordonnée par arrêté du préfet, sauf recours au ministre et même au Conseil d'Etat par la voie contentieuse (art. 8 de la loi du 27 avril 1838).

7° Les entreprises pour la fabrication du sel marin, lorsqu'elles ont été formées sans autorisation préalable, peuvent être frappées d'interdiction par arrêté du préfet, sauf recours contentieux. L'arrêté serait cependant exécutoire provisoirement (art. 7 et 11 de la loi du 17 juin 1840).

8° Le décret du 4 juillet 1806, art. 28, donnait au préfet compétence pour statuer sur les difficultés en matière de courses de chevaux. « La connaissance de toutes les difficultés qui pourront naître à cet égard entre les concurrents, est réservée exclusivement aux maires des lieux pour le *provisoire*, et aux préfets pour la *solution définitive*, sauf recours à notre Conseil d'Etat. » Un arrêté du ministre de l'intérieur, en date du 17 février 1853, art. 8, porte, d'un autre côté, que « toutes les réclamations ou contestations élevées au sujet des courses, sont jugées par les commissions. » Leurs décisions seraient même sans appel, excepté dans un cas, et la commission centrale des courses est chargée de statuer sur les réclamations qui lui parviennent, en vertu de l'art. 8. Mais nous estimons qu'un simple arrêté ministériel n'a pas pu changer une compétence établie par un décret impérial. Sans doute, si les concurrents se soumettent à l'autorité de la commission, ses décisions sont valables en vertu d'une

espèce de convention compromissoire ; mais ceux qui ne voudraient pas l'accepter auraient le droit d'invoquer le décret du 4 juillet 1806 et de faire annuler les décisions de cette juridiction illégalement établie[1] (V. *infrà*, t. VII, n° 408, note).

391. Le préfet statuait *en conseil de préfecture* dans les trois cas suivants :

1° Sur les contestations relatives à l'administration et à la perception des droits d'octroi entre les communes et les régisseurs des octrois en régie intéressée, ou, en cas de bail, entre la commune et le fermier, sur le sens des clauses du bail (art. 136 du décret du 17 mai 1809).

2° Sur les contestations entre la régie des contributions indirectes et les débitants des boissons relativement à la sincérité des déclarations sur le prix du détail (art. 49 de la loi du 28 avril 1816). Le préfet est chargé de la décision définitive ; car le maire commence par statuer provisoirement sur la difficulté.

3° Sur les contestations entre la régie des contributions indirectes et les débitants relativement au montant de l'abonnement pour remplacer le droit de détail (art. 70 et 78 de la loi du 28 avril 1816).

Ces attributions ont été conférées au conseil de préfecture par l'art. 11 de la loi du 21 juin 1865.

[1] Serrigny, 2e édit., t. III, p. 247, n° 1359, et Dufour, 2e édit., t. I, n° 614.

§ 4. — Sous-préfets juges au contentieux.

Sommaire.

392. Cas où les sous-préfets sont juges en matière contentieuse.

392. 1° Nous avons vu que les sous-préfets étaient compétents pour donner ou refuser l'autorisation de former les établissements dangereux ou insalubres de troisième classe. Par sa nature, cette attribution devrait être considérée comme étant d'administration pure; mais une disposition formelle du 15 octobre 1810 n'a pas voulu que ce pouvoir fût discrétionnaire, et elle a permis aux parties de se pourvoir contre le refus du sous-préfet, devant le conseil de préfecture[1]. La nature du recours a fait admettre que, par exception, le législateur a rendu contentieuse une matière d'administration pure[2].

2° L'art. 15 de l'arrêté du 8 plairial an XI portait que les contestations relatives au payement de l'octroi de navigation intérieure seraient soumises au sous-préfet dans l'arrondissement duquel le bureau de perception est situé. Une loi du 9 juillet 1836, art. 21, a transporté cette attribution aux tribunaux ordinaires comme toutes les questions de recouvrement des contributions indirectes.

3° D'après une ordonnance du 23 avril 1823, art. 6, les sous-préfets étaient compétents pour recevoir et

[1] Art. 8 du décret du 15 octobre 1810.

[2] M. Serrigny, 2e édit., t. III, p. 281, n° 1397, soutient, au contraire et avec raison selon nous, que la réponse du sous-préfet est un acte d'administration pure et que le contentieux naît seulement de la contradiction élevée contre le refus du sous-préfet.

apurer les comptes des receveurs municipaux dans les communes dont le revenu ordinaire n'excédait pas 100 fr. La loi du 18 juillet 1837, art. 66, a transporté cette attribution au conseil de préfecture sauf appel à la Cour des comptes.

4° D'après le code forestier, art. 20, amendé par la loi du 4 mai 1837, les contestations qui s'élèvent pendant l'adjudication des coupes de bois sur la validité des opérations ou sur la solvabilité des adjudicataires et de leurs cautions sont décidées par le fonctionnaire qui préside la séance d'adjudication, c'est-à-dire par le sous-préfet (art. 86 de l'ord. réglem. du 1er août 1827).

5° Quelques auteurs considèrent aussi comme donnant aux sous-préfets une attribution contentieuse l'art. 3 de la loi du 29 floréal an X : « Les procès-verbaux sur les contraventions seront adressées au sous-préfet, qui ordonnera *par provision*, et sauf recours au préfet, ce que de droit pour faire cesser le dommage.» Cette disposition reproduite par le décret du 16 décembre 1811, art. 113, a pour objet une mesure qui relève de l'action administrative; car le mot *provisoire* nous paraît lui donner ce caractère d'une façon irrécusable[1].

§ 5. — Maires juges au contentieux.

Sommaire.

393. Cas où les maires sont compétents en matière contentieuse.

393. Les maires ont quelques attributions en matière

[1] Cons. d'Ét., arr. du 16 décembre 1850 (aff. *Decaze*). Cet arrêt semble admettre la doctrine que le sous-préfet rend une décision contentieuse. V. dans le sens de l'opinion émise au texte, Serrigny, t. III, p. 279, n° 1396.

contentieuse. Ainsi, lorsque les agents des contributions indirectes ne veulent pas, pour la perception du droit de détail (*ad valorem*), accepter le prix déclaré par le débitant, il est statué provisoirement par le maire, et c'est le préfet, en conseil de préfecture, qui prononce définitivement[1]. Autre exemple : les officiers qui marchent sans leurs troupes, n'ont droit à être logés par les habitants, sur billets de logement, que moyennant indemnité ; les contestations qui s'élèveraient sur le montant du prix sont jugées par le maire[2]. Troisième cas : les difficultés, en matière de courses de chevaux, sont *provisoirement* jugées par le maire et définitivement par le préfet[3] (V. *suprà*, t. VII, n° 405).

Les maires sont compétents, en vertu de l'art. 63 de la loi du 18 juillet 1837, pour recouvrer sur états les recettes municipales à l'égard desquelles un autre mode de recouvrement n'a pas été prescrit. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le sous-

[1] Loi du 28 avril 1816, art. 49.

[2] Loi des 23 mai 1792-18 janvier 1793, art. 26 et 52.

[3] Un arrêté du 17 février 1853 a institué des commissions composées de trois commissaires, et qui statuent sans appel sur les difficultés, auxquelles les courses peuvent donner lieu. — Cet arrêté a-t-il pu transférer à une commission la compétence spéciale qu'avait attribuée au maire le décret du 4 juillet 1806, art. 27, 28? — On a fait observer que la présence du préfet *juge définitif*, dessaisit le maire, *juge provisoire*. Mais, en l'absence du préfet, la délégation ne peut légalement être donnée qu'au maire, non à une commission. (Trolley, t. II, p. 29, et Dufour, t. I, p. 516.) Voir *suprà* ce que nous avons dit sur les attributions des préfets. A ce raisonnement on peut répondre que les prix étant fondés par le gouvernement, l'institution des commissions spéciales doit être considérée comme une condition de la fondation. M. Bouchené-Lefer va jusqu'à dire qu'un simple particulier, en fondant des prix de courses, pourrait désigner le juge des contestations qui viendraient à s'élever. Oui ; mais si pareille clause n'a pas été insérée dans la libéralité, il n'appartient pas au ministre de changer la juridiction d'autant que le fondateur des courses a pu connaître la loi de 1806 et compter sur son application.

préfet. Le maire n'est d'ailleurs pas compétent pour juger les réclamations que pourraient soulever ces états de recouvrement. Les oppositions contre ces états, lorsqu'elles sont de la compétence des tribunaux, sont jugées comme affaires sommaires, et la commune peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture. Ces états sont exécutoires en vertu du visa donné par le sous-préfet. Les huissiers ne devraient donc pas refuser de les mettre à exécution sous prétexte qu'ils ne portent pas le mandement de justice[1].

§ 6. — Commission spéciale.

Sommaire.

394. Les commissions spéciales n'ont pas été entièrement supprimées pa la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales.

394. Nous avons déjà vu qu'en matière de *desséchements de marais* et autres cas prévus par la loi du 16 septembre 1807, une commission spéciale avait été chargée de statuer sur plusieurs matières qui seraient de la compétence du conseil de préfecture. Ces cas sont énumérés dans la loi du 16 septembre 1807, art. 30, 31 et 46. Les *commissions spéciales* ont beaucoup perdu de leur importance depuis que la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, art. 26, § 2, a disposé que le conseil de préfecture connaîtrait à l'avenir des

[1] Ces états n'emportent pas, selon nous, hypothèque sur les biens du débiteur, et cela nonobstant les avis du Conseil d'État des 29 octobre 1811 et 24 mars 1812. Si elle avait entendu attacher cet effet aux états dressés par le maire, la loi de 1837 l'aurait dit. Elle a, au contraire, évité d'employer le mot *contrainte* pour éloigner l'extension des avis précités.

contestations qui, d'après la loi du 16 septembre 1807, devaient être soumises à une commission spéciale. Les termes de cet article sont généraux, et font naître la pensée que la suppression s'applique à tous les cas. Mais une disposition ne peut être entendue que suivant l'extension qu'autorise l'objet dont s'occupe la loi dont elle fait partie. La suppression de la commission spéciale doit, par conséquent, être limitée aux diverses espèces de travaux prévus par la loi du 21 juin 1865. Il faut conclure de là que ces commissions doivent encore être constituées, 1° pour l'application des art. 30 à 33 de la loi du 16 septembre 1807, sur la contribution des propriétaires aux travaux qui ont procuré à leurs immeubles une augmentation notable de valeur; 2° pour l'application de la loi du 28 mai 1858[1].

§ 7. — Cour des comptes.

395. Voir, à la fin du volume, un article spécial.

§ 8. — Autorités universitaires.

Sommaire.

396. Conseil départemental et préfet.
397. Conseil académique et recteur.
398. Conseil impérial.
399. Ministre de l'instruction publique.

396. Il y a dans chaque département un *conseil départemental de l'instruction publique*, dont la composi-

[1] Chauveau, *Code d'instruct. administ.*, 3e édit., t. I, p. 539, et à la note l'opinion de M. Godoffre, auteur du traité sur les *associations syndicales*.

tion est déterminée par la loi du 14 juin 1854, art. 5, combiné avec l'art. 10 de la loi du 15 mars 1850 et le décret du 9 mars 1852. Il est présidé par le préfet auquel ont été attribués tous les pouvoirs qu'avait précédemment le recteur en matière d'instruction primaire. C'est le préfet qui nomme et révoque les instituteurs communaux.

Les conseils départementaux sont juges de l'opposition formée à l'ouverture des écoles libres d'enseignement primaire ou secondaire, dans l'intérêt des mœurs publiques ou de la santé des élèves. Ils peuvent aussi appliquer les peines les plus sévères, même l'interdiction de la profession, à ceux qui donnent l'instruction libre, soit primaire, soit secondaire[1], et à ceux qui donnent l'instruction publique, mais seulement primaire[2]. Sous le régime de la loi du 28 juin 1833, les instituteurs ne pouvaient être interdits que par un jugement du tribunal civil. On n'avait pas voulu que l'enseignement libre fût jugé par des corps dont la composition était exclusivement universitaire (décr. du 17 mars 1808, art. 8). En 1850, les mêmes motifs n'existaient pas, puisque la nouvelle composition des conseils universitaires était formée d'une manière mixte.

397. Il y a au chef-lieu de chaque ressort d'Académie un conseil académique qui se compose : 1° du recteur, président; 2° des inspecteurs de la circonscription; 3° des doyens des facultés; 4° de sept membres choisis par le ministre, savoir : un parmi les évê-

[1] Loi du 15 mars 1850, art. 30, § 1; 67, § 1 et 68, § 1.
[2] Art. 33, § 3, de la même loi.

ques ou archevêques, deux parmi les membres du clergé catholique ou parmi les ministres des cultes non catholiques reconnus, deux dans la magistrature, deux parmi les fonctionnaires publics ou personnes notables de la circonscription (art. 3 de la loi du 14 juin 1854).

L'art. 4 de la loi du 14 juin 1854 définit en ces termes les attributions du conseil académique : « Il veille au maintien des méthodes d'enseignement prescrites par le ministre en conseil impérial de l'instruction publique, et qui doivent être suivies dans les écoles publiques d'instruction primaire, secondaire ou supérieure. Il donne son avis sur les questions d'administration, de finance ou de discipline qui intéressent les colléges communaux, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur. »

Est-ce à dire que le conseil académique ait été, par la loi du 14 juin 1854, destitué de toute juridiction disciplinaire, et que sa compétence soit purement consultative? Ses attributions ont, à la vérité, été fort restreintes par cette loi ; mais comme elle n'a pas entièrement remplacé les lois antérieures, qu'elle a laissé subsister toutes les dispositions qui n'étaient pas incompatibles avec les nouvelles, on peut conclure que le conseil académique est encore compétent : 1° pour prononcer, sauf recours au conseil supérieur, sur les affaires contentieuses relatives à l'obtention des grades, aux concours devant les facultés (loi du 15 mars 1850, art. 14, § 6); 2° pour prononcer disciplinairement les peines universitaires contre les élèves en droit et en médecine, à raison de

leur participation hors des écoles à des troubles, désordres publics, rassemblements ou associations contraires aux lois (ord. du 5 juillet 1820, art. 18, 19, 20).

Les recteurs statuent après avoir l'avis des facultés et des écoles préparatoires sur toutes les questions relatives aux inscriptions des étudiants (art. 17 et 18 du décret du 22 août 1854). Ils ont le droit de former opposition à l'ouverture d'un établissement secondaire ou des cours publics d'enseignement secondaire (art. 60, 64 et 77 de la loi du 15 mars 1850).

398. D'après le décret-loi du 9 mars 1852, le conseil impérial de l'instruction publique se compose : 1° du ministre de l'instruction publique, président; 2° de trois sénateurs; 3° de trois membres du Conseil d'État; 4° de cinq archevêques ou évêques; 5° de trois membres des cultes non catholiques; 6° de trois membres de la Cour de cassation; 7° de huit inspecteurs généraux; 8° de deux membres de l'enseignement libre. La nomination des membres, autres que le ministre, et celle des vice-président et secrétaire se fait annuellement par décret.

Le conseil impérial a des attributions consultatives en matière administrative. Il *doit* être consulté en certains cas sous peine d'excès de pouvoir; dans d'autres, il *peut* être consulté par le ministre (art. 5 de la loi du 15 mars 1850). En matière disciplinaire, le conseil impérial est un juge d'appel qui statue en dernier ressort sur l'interdiction absolue, prononcée en premier ressort contre un instituteur primaire libre pour cause d'inconduite ou d'immoralité; sur l'interdiction absolue prononcée par le même conseil contre un in-

stituteur communal; sur l'interdiction à temps ou à toujours contre un chef d'établissement d'enseignement secondaire libre. Le conseil impérial peut également être saisi en appel des poursuites disciplinaires dirigées contre les étudiants et jugés en premier ressort par les conseils académiques.

399. Le décret du 9 mars 1852, art. 3, a transporté au ministre de l'instruction publique le droit de prononcer les peines disciplinaires contre les membres de l'enseignement secondaire ou supérieur. Ce pouvoir a été entouré par un décret du 11 juillet 1863 de certaines garanties pour le cas de révocation. Un comité de cinq membres désigné par le conseil impérial est appelé à donner son avis toutes les fois qu'il s'agit de prononcer la *révocation* d'un membre de l'enseignement secondaire ou supérieur *titulaire de son emploi*[1]. La désignation des membres du comité se fait annuellement; mais les mêmes personnes peuvent être réélues.

§ 9. — Autorités en matière de recrutement.

(V. *suprà*, t. IV, p. 479, nos 395 et suiv.)

[1] La même garantie n'est pas applicable aux agrégés, suppléants ou adjoints, puisqu'ils n'ont pas la qualité de *titulaires*.

CHAPITRE QUARANTE-HUITIÈME.

PROCÉDURE A SUIVRE DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DE PREMIÈRE INSTANCE.

Sommaire.

400. La procédure administrative n'a été organisée complétement que pour le Conseil d'État. Décret du 22 juillet 1806.
401. Le conseil de préfecture est la seule juridiction du premier degré qui présente une organisation judiciaire.

400. La procédure à suivre, en matière administrative, n'a été organisée d'une manière complète que pour les pourvois formés devant le Conseil d'État, par la voie contentieuse (décret du 22 juillet 1806). La loi ne s'étant occupée que dans quelques dispositions isolées de la manière de procéder devant les juges du premier degré, il a fallu que la jurisprudence et la doctrine remplissent cette lacune, soit à l'aide du décret du 22 juillet 1806, par voie d'analogie, soit en appliquant le Code de procédure civile toutes les fois que ses dispositions n'étaient pas incompatibles avec la nature des affaires administratives ou avec la rapidité que leur expédition réclame.

401. Parmi les juridictions administratives du premier degré, il n'y a que les conseils de préfecture qui aient les caractères extérieurs de la justice régulière et qui admettent l'idée d'une procédure; quant aux mi-

nistres, préfets, sous-préfets et maires, la loi n'a pas distingué, au point de vue de la forme, les cas où ils agissent comme administrateurs de ceux où ils décident comme juges, et c'est même parce que le législateur n'a pas fait de distinction, sous le rapport de la procédure, que l'on a quelquefois assimilé les deux attributions.

§ 1er. — Procédure devant les ministres.

Sommaire.

402. Procédure devant les ministres.
403. *Quid* du cas où la demande intéresse une partie autre que l'administration?
404. Le ministre doit statuer par une décision spéciale.
405. Délai dans lequel le ministre doit statuer.

402. Devant le ministre, les actions sont introduites par une pétition sur papier timbré (loi du 13 brumaire an VII, art. 12, n° 1); en principe, la demande n'est assujettie à aucun délai de rigueur, et, par conséquent, la partie pouvant, quand elle le veut, renouveler la demande, n'a pas, sous ce rapport, d'intérêt à faire constater par acte authentique la date de sa réclamation. Mais toute action est prescriptible par trente ans, et quelques-unes le sont après un délai moindre; d'un autre côté, les créanciers de l'État doivent, à peine de déchéance, demander la liquidation de leurs créances dans les cinq ans. On comprend donc que les parties, arrivées presque à la limite du temps qui leur est accordé, aient intérêt à s'assurer un moyen de preuve pour établir plus tard qu'elles ont réclamé dans le dé-

lai fixé par la loi. Un décret du 2 novembre 1864, art. 5, a disposé « que les ministres doivent faire dé-« livrer aux parties intéressées qui le demandent un « récépissé constatant la date de la réception et de « l'enregistrement au ministère de leur réclamation. » Devant un texte formel, il n'est pas à craindre que le récépissé soit refusé, si la partie en fait la demande. Qu'y aurait-il à faire cependant si, contrairement à toute vraisemblance, le refus venait à être opposé? En ce cas, les réclamants pourraient faire notifier leur demande par le ministère d'un huissier. L'affaire, une fois introduite, est instruite dans les bureaux du ministère, et ordinairement le dossier est renvoyé au préfet pour avoir son avis. Mais cette marche n'a rien d'obligatoire, et si le ministre se trouvait éclairé, il pourrait statuer *de plano*. Il n'y aurait excès de pouvoir qu'autant qu'il aurait négligé de suivre une formalité prescrite par la loi ou les règlements.

403. Si la demande formée devant le ministre intéressait une partie, telle qu'une commune ou un entrepreneur, le ministre ferait communiquer la pétition à l'intéressé. A cet effet la pétition est renvoyée au préfet, qui la porte à la connaissance des parties intéressées par voie de notification administrative et, après avoir recueilli les observations des défendeurs, renvoie les pièces au ministère en y joignant son avis. Cette notification peut être faite en la forme administrative, c'est-à-dire au moyen d'une simple lettre portée par un agent de l'administration[1]. Le défaut de commu-

[1] M. Chauveau, t. I, p. 82, n° 131, note 1, décide qu'il faut citer directement la partie adverse devant le ministre, et qu'à défaut de citation il n'y

nication produirait de graves conséquences; la décision en effet serait, à l'égard du tiers non averti, *res inter alios acta* ou *judicata*, et la partie à laquelle on l'opposerait pourrait la repousser par exception; le tiers aurait également le droit, pour éviter une exécution qu'il jugerait lui être préjudiciable, de se pourvoir par tierce opposition *pendant trente ans;* car aucun délai, à peine de déchéance, ne peut être établi par voie d'interprétation, et d'ailleurs nous verrons que la tierce opposition devant le Conseil d'État n'a été enfermée dans aucun délai spécial par le décret du 22 juillet 1806. Ainsi l'analogie corrobore l'application des principes généraux. Si elle a été appelée, la partie intéressée pourra donc interjeter appel au Conseil d'État dans les trois mois à partir de la notification; sinon, elle aura le droit de former tierce opposition, et la décision qui interviendra sur la tierce opposition pourra, comme toutes celles que rendent les ministres en matière contentieuse, être déférée au Conseil d'État. Quant à la forme de la tierce opposition, elle est la même que celle de toutes les demandes adressées au ministre.

404. D'après le décret du 2 novembre 1864, art. 6 « les ministres statuent par des *décisions spéciales* sur les affaires qui peuvent être l'objet d'un recours par la

aurait pas décision contradictoire. Mais il reconnaît qu'en pratique la pétition est adressée au ministre et que celui-ci provoque, s'il y a lieu, les observations du défendeur. La marche adoptée par l'usage nous paraît, au contraire, être préférable parce qu'elle est analogue à celle que le décret du 22 juillet 1806 a tracée pour l'introduction des demandes au Conseil d'État. La requête, en effet, d'après cette procédure, est présentée au Conseil, et c'est en vertu d'une ordonnance de *soit communiqué* que la partie adverse est informée de la demande qui a été faite contre elle.

voie contentieuse. Ces décisions sont notifiées aux parties administrativement. » Il faut entendre par *décisions spéciales* des décisions motivées, les auteurs du décret ayant voulu exclure les réponses qui consistaient à mettre sur la demande les mots *adopté* ou *rejeté*, sans motifs ordinairement et quelquefois même sans signature.

405. L'expérience avait manifesté un abus très-grave, et que cependant il était impossible de combattre parce qu'il s'appuyait sur la force d'inertie. Les ministres saisis d'une réclamation contentieuse pouvaient indéfiniment garder le silence, et comme ils n'étaient soumis à aucun délai ni à aucune publicité, il en résultait que les parties n'avaient aucun moyen de vaincre le refus de prononcer. Le décret du 2 novembre 1864 a, partiellement du moins, corrigé le défaut de la législation par l'art. 7 qui dispose en ces termes : « Lorsque les ministres statuent sur des recours contre les décisions d'autorités qui leur sont subordonnées, leur décision doit intervenir dans le délai de quatre mois, à dater de la réception de la réclamation au ministère. Si des pièces sont produites ultérieurement par le réclamant, le délai ne court qu'à dater de la réception de ces pièces. Après l'expiration de ce délai, s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État. »

§ 2. — Procédure devant les préfets et les maires.

Sommaire.

406. Procédure devant les préfets et les maires.

406. Devant les préfets et les maires, comme devant les ministres, la demande est formée par une pétition écrite sur papier timbré. Si elle intéresse une partie adverse, elle est communiquée par le préfet ou par le maire, et moyennant ce la décision qui intervient est contradictoire. Il y a lieu seulement de faire observer que pour ces derniers il existe une voie de recours qu'on n'a pas contre les actes des ministres : c'est la demande en annulation adressée au supérieur hiérarchique immédiat.

Le recours est portée directement au Conseil d'État toutes les fois que la loi dit qu'il « *sera statué par le préfet sauf recours au Conseil d'État.* » Lorsque la loi n'a rien dit et que la partie se pourvoit pour *incompétence* ou *excès de pouvoir*, elle a le droit de choisir entre le recours direct au Conseil d'État et le pourvoi devant le supérieur hiérarchique. Dans tous autres cas, la partie ne peut pas se pourvoir devant le Conseil d'État, *omisso medio*, et elle doit passer d'abord par le pourvoi devant le supérieur hiérarchique.

Quoique le décret du 2 novembre 1864 ne parle que des ministres, et ne soit pas applicable textuellement aux préfets et aux maires, nous déciderons cependant que dans les matières contentieuses, les préfets et les maires doivent statuer par des décisions spéciales et motivées. Quant au délai de quatre mois

fixé par l'art. 7 de ce décret, il est impossible de l'étendre par analogie, d'autant que l'article attache à l'expiration de ce temps des conséquences qui doivent être *strictissimæ interpretationis*. Nous nous bornerons à dire que les préfets doivent statuer sans retard, d'autant qu'en matière administrative presque toutes les affaires ont un caractère urgent.

Aucune disposition n'oblige formellement les préfets et les maires à donner un récépissé des réclamations formées devant eux. Mais cette formalité est tellement naturelle, qu'il serait déraisonnable de refuser le reçu demandé. En tous cas la partie pourrait, si elle éprouvait un refus, faire notifier par un huissier afin de constater la date de sa demande.

Les décisions des ministres, préfets, sous-préfets et maires, en matière contentieuse, ont l'autorité de la chose jugée quand toutes les voies de recours sont épuisées. Pour celui qui a obtenu gain de cause, elles constituent, par conséquent, un droit désormais incontestable.

§ 3. — Procédure devant les conseils de préfecture.

Sommaire.

407. Renvoi de l'art. 14 de la loi du 21 juin 1865.
408. Décret du 12 juillet 1865. — Introduction de la demande.
409. Introduction de la demande lorsqu'il y a une partie autre que l'administration générale.
410. Mesures d'instruction. — Arrêtés préparatoires et interlocutoires.
411. Enquêtes.
412. Expertises.
413. Procès-verbaux en matière de grande voirie.
414. Remise du dossier au commissaire du gouvernement.
415. Défense des parties. — Mémoires et observations orales. — Conclusions du commissaire du gouvernement.
416. Arrêtés du conseil de préfecture.

407. L'art. 14 de la loi du 21 juillet 1865 avait renvoyé à un règlement d'administration publique « 1° les délais et les formes dans lesquels les arrêtés contradictoires ou non contradictoires des conseils de préfecture peuvent être attaqués; 2° les règles de la procédure à suivre devant les conseils de préfecture, notamment pour les enquêtes, les expertises et les visites de lieux; 3° ce qui concerne les dépens. » Ce règlement devait même être converti en loi dans le délai de cinq années.

408. Le règlement annoncé n'a pas encore été publié; seulement, le 12 juillet 1865 a paru un décret dont la préparation était même antérieure à la loi du 21 juin 1865, qui règle certains détails de procédure, mais qui cependant ne remplit pas les points renvoyés par l'art. 14 ci-dessus rapporté. Ce décret n'en est pas moins obligatoire pour les matières dont il s'occupe, et, quant aux parties qu'il ne prévoit pas, les lacunes doivent être comblées soit par l'analogie avec la procédure devant les tribunaux de droit commun, soit avec les procédures spéciales devant les autres juridictions administratives.

L'art. 1er de ce décret porte que les requêtes et mémoires introductifs d'instance, ainsi que les pièces à l'appui, doivent être déposés au greffe du conseil. Il faut conclure de là que la demande est introduite non par une assignation à la partie adverse, mais par une requête, comme pour les pourvois au Conseil d'État. Cette requête est ensuite communiquée à la partie intéressée en la forme administrative, si l'adversaire est un particulier ou une personne morale, et non l'administration puissance publique. La requête est adressée au préfet,

comme président du conseil de préfecture; il n'y aurait du reste pas d'irrégularité si la pétition portait en tête : à MM. les *membres du conseil de préfecture de tel département.* Si la partie avait intérêt à prouver qu'elle a réclamé avant l'expiration d'un certain délai, elle se ferait délivrer un récépissé du secrétaire général. Quoique le décret du 12 juillet 1865 n'ait pas créé cette obligation et se soit borné à dire que les pièces seront timbrées et enregistrées (art. 1, § 2), la partie a le droit de demander au secrétaire-greffier du conseil de préfecture ce que, d'après le décret du 2 novembre 1864, les ministres ne doivent pas lui refuser. Au reste, elle pourrait, en cas de refus, faire notifier sa demande à la préfecture par le ministère d'un huissier. Ainsi, en matière de contributions directes, la *décharge* et la *réduction* doivent être demandées dans le délai de trois mois à partir de la publication des rôles, qui est faite tous les ans dans chaque commune. On conçoit qu'en pareil cas il puisse y avoir intérêt à bien établir qu'on s'est pourvu à temps.

La pétition doit être écrite sur papier timbré, même quand elle n'est pas notifiée par huissier; cependant, par exception en matière de contributions directes, les demandes en décharge ou réduction en sont dispensées quand il s'agit de cotes au-dessous de 30 fr. — Les réclamations en matière électorale sont toujours dispensées du timbre[1].

[1] Le Conseil d'État rejette comme irrecevables les demandes sur papier libre, par cette raison que la demande *est irrégulière en la forme.* Il aurait été, à notre avis, plus conforme aux principes et à la loi sur le timbre d'appliquer l'amende, qui est la peine normale de l'infraction aux lois sur le timbre. Mais la jurisprudence est établie en sens contraire.

409. Celui qui plaide contre l'administration n'a pas d'autre formalité à remplir pour introduire régulièrement la demande; le fait seul de la réclamation adressée au préfet, c'est-à-dire au représentant général de l'administration, est un avertissement suffisant. Mais celui qui aurait pour adversaire un particulier ou une commune, ou tout autre établissement public, devrait lui faire une communication directe [1].

Cette communication est régie par les art. 2, 3 et 4 du décret du 12 juillet 1865 :

Art. 2. « Immédiatement après l'enregistrement des requêtes et mémoires introductifs d'instance, le préfet ou le conseiller qui le remplace, désigne un rapporteur auquel le dossier de l'affaire est transmis dans les vingt-quatre heures.

Art. 3. « Le rapporteur est chargé, sous l'autorité du conseil de préfecture, de diriger l'instruction de l'affaire ; il propose les mesures et les actes d'instruction. — Avant tout, il doit vérifier si les pièces dont la production est nécessaire pour le jugement de l'affaire sont jointes au dossier.

Art. 4. « Sur la proposition du rapporteur, le conseil de préfecture règle les communications à faire aux parties intéressées, soit des requêtes et mémoires introductifs d'instance, soit des réponses à ces requêtes et mémoires. — Il fixe, EU ÉGARD AUX CIRCONSTANCES DE L'AFFAIRE, le délai qui est accordé aux parties pour prendre communication des pièces et fournir leurs défenses ou réponses. »

[1] Cons. d'Ét., arr. des 11 juillet 1845 et 26 novembre 1839.

Les pièces sont communiquées au greffe et sans déplacement (art. 7 du décret du 12 juillet 1865). Lorsque les parties sont appelées à produire des défenses, elles doivent être invitées à faire connaître si elles ont l'intention d'user du droit de faire présenter des observations orales par un mandataire (art. 6, même décret).

410. Le conseil de préfecture, une fois saisi, peut ordonner, par des décisions préparatoires ou interlocutoires, toutes les mesures propres à éclairer la conscience de ses membres : une enquête, une expertise, une vérification des lieux, un interrogatoire sur faits et articles, l'avis des administrateurs les plus rapprochés des lieux[1]. La forme de ces enquêtes, expertises et visites de lieux devait être fixée par le règlement auquel renvoyait l'art. 14 de la loi du 21 juin 1865; mais le décret du 12 juillet ne s'en est point occupé, de sorte que ces mesures d'instruction n'étant régies par aucune disposition formelle, il faut consulter l'analogie.

411. Devant les tribunaux, on distingue l'enquête sommaire et l'enquête ordinaire; la première, plus brève, moins coûteuse, serait mieux accommodée à la nature presque toujours urgente des affaires administratives. Mais il y a une espèce d'enquête plus rapide encore que l'enquête sommaire, et c'est celle qui est

[1] La différence entre le préparatoire et l'interlocutoire est une distinction qui tient à la nature des choses et qui, par conséquent, doit être suivie devant les conseils de préfecture comme elle l'est devant les tribunaux ordinaires. Le conseil serait donc lié par un avant faire droit qui préjugerait le fond. C'est ce qui aurait lieu toutes les fois que la décision ne pourrait pas s'expliquer autrement que par l'intention de juger un point pour le cas où certains faits viendraient à être constatés.

faite par les juges de paix; non-seulement elle se fait plus brièvement, mais encore les nullités et déchéances n'y occupent que très-peu de place, et, à ce titre encore, cette espèce d'enquête conviendrait mieux aux affaires administratives.

412. L'expertise est le mode d'instruction le plus employé par les conseils de préfecture. Il y a d'abord certaines lois qui ont prescrit l'expertise, en déterminant les formes à suivre. Ainsi, lorsqu'il s'agit de fixer l'indemnité due aux propriétaires, dans les cas prévus par la loi du 16 septembre 1807, l'art. 56 de cette loi dispose que l'estimation sera faite par trois experts, l'un nommé par le propriétaire et l'autre par le préfet. Quant au tiers expert, c'est de droit l'ingénieur en chef du département. Les travaux publics sont-ils entrepris par la commune, au lieu de l'être par l'État, un expert est nommé par le propriétaire, un autre par le maire et le tiers expert par le préfet.

Cette disposition, tout à fait spéciale, ne lie pas le conseil de préfecture dans les autres matières; il pourrait donc ne nommer qu'un expert au lieu de trois, et cela, même quand les parties n'y consentiraient pas. Les experts, nommés par le conseil de préfecture, feront bien de suivre les formalités prescrites au titre correspondant du Code de procédure; mais leur inobservation n'entraînerait pas la nullité de l'expertise. Il en est une cependant que la jurisprudence considère comme substantielle : c'est la *prestation du serment*[1]. Cette règle est d'ailleurs applicable à toutes

[1] Cons. d'Ét., arr. des 13 août 1824, 13 octobre 1828, 31 août 1849, 26 mars 1850 et 1er juin 1850.

espèces d'expertises administratives, à celles qui sont obligatoires comme à celles qui sont facultatives. Mais, pour les premières, se présente la question de savoir si l'ingénieur en chef est, comme tiers expert, dans le cas prévu par l'art. 56 de la loi du 16 septembre 1807, obligé de prêter un serment spécial, ou si le serment général qu'il a prêté de bien remplir ses fonctions est valable pour un acte qu'il fait, non en vertu d'un choix exprès, mais par suite de l'exercice de ses fonctions? — La jurisprudence décide avec raison qu'en ce cas il n'est pas tenu de prêter un serment spécial[1]. Mais il en serait autrement lorsque les travaux sont faits par une commune, si le préfet désignait l'ingénieur en chef comme tiers expert, parce qu'alors l'ingénieur ne procéderait pas de droit en vertu de la fonction pour laquelle il a prêté serment[2].

Le tiers expert n'est pas, en matière administrative, obligé de se rattacher à l'un des avis émis par les experts, et il a le droit d'adopter une troisième opinion sans que pour cela l'expertise puisse être arguée de nullité[3].

L'expertise est également obligatoire pour les contributions directes, en ce sens que si la partie la demande, elle ne peut pas lui être refusée; dans ce cas, on ne nomme que deux experts, dont l'un est choisi par le sous-préfet et l'autre par le réclamant[4].

[1] Cons. d'Ét., arr. du 8 décembre 1853.

[2] Cons. d'Ét., arr. du 21 juin 1854. Dans la pratique, l'ingénieur en chef prête serment même lorsqu'il est tiers expert de droit en vertu de la loi. La jurisprudence décide seulement qu'il n'y a pas nullité si le serment n'a pas été prêté.

[3] Cons. d'Ét., arr. des 31 mai 1855 et 17 avril 1856.

[4] Arrêté du 24 floréal an VIII.

L'art. 17 de la loi du 21 mai 1836 a aussi modifié la nomination des experts, lorsqu'il s'agit de fixer l'indemnité due pour terrains occupés temporairement, extraction de matériaux, dépôts ou enlèvements de terre, nécessités par la construction de chemins vicinaux. L'un des experts est nommé par le propriétaire, l'autre par le sous-préfet, et, en cas de discord, le tiers expert est nommé par le conseil de préfecture. Rien n'est plus propre que cette diversité incohérente, à démontrer combien serait désirable une codification qui introduirait un peu d'unité dans le désordre de dispositions faites successivement.

413. Pour les contraventions de grande voirie, il existe un moyen spécial d'instruction; ce sont les procès-verbaux des agents auxquels les lois ont donné compétence à cet effet[1]. Ces procès-verbaux ne font pas, en règle générale, foi jusqu'à inscription de faux, mais seulement jusqu'à preuve contraire[2]. Ils ne font preuve jusqu'à inscription de faux que lorsqu'ils ont été dressés par des agents auxquels la loi accorde formellement cette autorité.

D'après l'art. 8 du décret du 12 juillet 1865, lorsqu'il s'agit de contraventions, il est procédé comme il suit, à moins qu'il n'ait été établi d'autres règles par la loi.— Dans les cinq jours qui suivent la rédaction du procès-verbal de contravention et son affirmation, quand elle est exigée, le sous-préfet doit faire au contrevenant notification de la partie du procès-verbal, ainsi que de l'affirmation avec citation devant le conseil de préfec-

[1] Lois du 27 floréal an X et du 23 mars 1842.
[2] Art. 154 du Code d'instruction criminelle.

ture. — La notification et la citation sont faites dans la forme administrative. — La citation doit indiquer au contrevenant qu'il est tenu de fournir ses défenses écrites, dans le délai de quinzaine à partir de la notification qui lui est faite, et l'inviter à faire connaître s'il entend user du droit de présenter des observations orales. — Il est dressé acte de la notification et de la citation; cet acte doit être envoyé immédiatement au sous-préfet; il est adressé par lui, sans délai, au préfet, pour être transmis au conseil de préfecture et y être enregistré comme il est dit en l'art. 1er. — Lorsque le rapporteur a été désigné, s'il reconnaît que les formalités prescrites dans les 3e et 4e alinéa du présent article n'ont pas été remplies, il en réfère au conseil pour assurer l'accomplissement de ces formalités.»

414. Lorsque l'affaire est en état de recevoir une décision, le rapporteur prépare le rapport et le projet de décision (art. 9). Le dossier avec le rapport et le projet de décision, est remis au secrétaire-greffier, qui le transmet immédiatement au commissaire du gouvernement (art. 10). Le rôle de chaque séance publique est arrêté par le préfet ou par le conseiller qui le remplace, sur la proposition du commissaire du gouvernement (article 11).

415. Les parties ont le droit de remettre des mémoires par écrit et de présenter ou faire présenter des observations orales à l'audience publique (décret du 30 décembre 1862). Le décret porte que les parties peuvent se faire représenter par des mandataires. Ces mandataires doivent avoir un pouvoir écrit de la partie lorsqu'ils ne sont pas assistés de l'intéressé en personne.

Cependant l'arrêté qui règle la procédure devant le conseil de préfecture de la Seine reconnaît aux avoués et aux avocats au Conseil d'État le pouvoir de se constituer pour les parties, sans mandat écrit. D'après l'art. 12 du décret du 12 juillet 1865, toute partie qui a fait connaître l'intention de présenter des observations orales doit être avertie, par lettre non affranchie, à son domicile ou à celui de son mandataire ou défenseur lorsqu'elle en a désigné un, du jour où l'affaire sera appelée en séance publique. Cet avertissement sera donné quatre jours au moins à l'avance. Après les observations présentées par la partie ou en son nom, le commissaire du gouvernement donne ses conclusions. Les fonctions de commissaire sont remplies par le secrétaire général de la préfecture. Aux conseils de préfecture de la Seine, de Seine-et-Oise, du Nord, du Rhône, des Bouches-du-Rhône, etc., etc., elles ont été confiées à des auditeurs au Conseil d'État délégués spécialement pour les remplir. Partout où des auditeurs n'ont pas été envoyés, le secrétaire général fait les fonctions de commissaire. Même dans les conseils auxquels des auditeurs sont attachés, les fonctions n'appartiennent pas moins *de droit* au secrétaire général, quoique *en fait* les conclusions soient toujours données par les auditeurs.

416. Ordinairement, les arrêtés des conseils de préfecture sont divisés en trois parties : 1° les *visa* où l'on relate, en les analysant, les principales pièces produites et les dispositions de loi ; cette partie équivaut à un exposé des faits et tient la place de ce que, dans la procédure ordinaire, on appelle les *qualités ;* 2° les considérants

ou les motifs ; 3° le dispositif. — Art. 13 du décret du 12 juillet 1865 : « Les arrêtés pris par les conseils de préfecture dans les affaires contentieuses mentionnent qu'il a été statué en séance publique. Ils contiennent les noms et conclusions des parties, le vu des pièces principales et des dispositions législatives dont ils font l'application.—Mention y est faite que le commissaire du gouvernement a été entendu. — Ils sont motivés. — Les noms des membres qui ont concouru à la décision y sont mentionnés. — La minute est signée par le président, le rapporteur et le secrétaire-greffier. » — Quant aux motifs, il est difficile de poser une règle générale qui permette de reconnaître dans quels cas ils seront suffisants et dans quels autres ils ne le seront pas. C'est une question de fait que le Conseil d'État appréciera, suivant les circonstances [1] ; le principe est que l'arrêté doit être motivé et que les motifs doivent être *sérieux*. On a, par exemple, considéré comme illusoires les motifs d'un arrêté qui, sur une demande de vingt-sept chefs, formée par des entrepreneurs de travaux publics, allouait aux demandeurs une somme de 5,000 francs. « Considérant que la majeure partie des pertes était due à l'inhabileté des entrepreneurs, mais que néanmoins il en était quelques-unes dont ils n'avaient pu se garantir [2]. »

Passons à la procédure devant le juge du second degré.

[1] Ordonnances des 19 janvier 1832, 5 décembre 1837, et arr. du 10 mai 1851.

[2] Cet exemple rappelle celui que cite Boitard dans son *Cours de procédure* : « *Attendu*, disait un conseil de révision de la garde nationale, *que la décision des premiers juges n'a pas le sens commun.* »

CHAPITRE QUARANTE-NEUVIÈME.

PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT.

Sommaire.

417. Délai pour se pourvoir au Conseil d'État. — Point de départ du délai.
418. *Dies à quo* et *Dies ad quem*
419. L'appel peut être interjeté contre les arrêtés interlocutoires.
420. Les affaires sont introduites par une requête signée d'un avocat au Conseil d'État.
421. Exceptions.
422. Ordonnance de *soit communiqué.*
423. Mémoires et requêtes.
424. Examen par la section.
425. Assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux.
426. Audience publique.
427. Délibération.
428. Décret. — Parties dont il se compose.
429. Voie de recours contre les arrêts du Conseil d'État. — Opposition.
430. Tierce opposision.
431. Révision.
432. Condamnation aux dépens.

417. Nous avons vu que des maires aux préfets et de ceux-ci aux ministres, il n'y avait pas de délai pour l'appel, et que le pourvoi était recevable tant que la demande n'était pas prescrite ou éteinte d'une manière quelconque. Mais devant le Conseil d'État, il faut, à peine de déchéance, qu'il soit formé dans les trois mois à partir de la *notification* de l'arrêté attaqué (art. 11 du décret du 22 juillet 1806).

Comme la notification ne fait courir le délai de l'appel qu'en raison de la connaissance qu'elle donne à la

partie intéressée, la jurisprudence du Conseil d'État a plusieurs fois considéré comme équivalant à notification des faits impliquant que la partie avait connu l'arrêté, et rejeté, comme tardifs, des pourvois formés plus de trois mois après la connaissance acquise[1]. Cette doctrine devait conduire le Conseil d'État à décider que la notification de l'arrêté fait courir les délais de l'appel contre la partie qui notifiait; car après un tel acte, elle ne pourrait pas prétendre ignorer l'existence de l'arrêté[2]. — Toutes les difficultés auxquelles a donné lieu la théorie de la *connaissance acquise équivalant à notification* sont venues, non de la loi, mais de ce qu'on a voulu s'écarter de ses dispositions. L'art. 11 du décret du 22 juillet 1806 avait en effet résolu la question, en disant : « Le recours ne sera pas recevable après trois mois, à partir du jour *où la décision aura été notifiée.* » Ces termes,

[1] Il est difficile d'établir quelle a été la théorie que le Conseil d'État a prise pour guide dans la solution des espèces qui lui ont été soumises. Le Conseil d'État avait jugé, à plusieurs reprises, que la connaissance qui résultait d'une délibération d'un conseil municipal équivalait à la notification faite au maire de la commune (Cons. d'Ét., arr. des 29 mars et 21 juin 1851): mais dans un décret du 1er décembre 1852 (aff. *ville de Mulhouse*), il a décidé que le délai de trois mois avait commencé à courir, non à partir de la délibération du conseil mais seulement du jour de la notification. Plus tard le Conseil d'État a jugé que le délai courait du jour où la partie qui se pourvoit avait pris connaissance de la décision attaquée, demandé et obtenu un sursis (Cons. d'Ét., arr. du 19 novembre 1855), ou du jour de la communication faite à la partie, dans les bureaux du ministre (Cons. d'Ét., arr. du 24 janvier 1856). Un arrêté du 23 novembre 1854 a décidé que la connaissance acquise équivalant à notification résultait suffisamment de l'assignation donnée devant le tribunal civil, en exécution d'un arrêté du conseil de préfecture et de la notification du jugement rendu sur cette assignation « ledit jugement contenant, dans l'exposé des faits et dans les motifs, l'indication répétée de la date et des dispositions de l'arrêté attaqué. »

[2] Cons. d'Ét., arr. des 14 décembre 1835 et 14 juillet 1842.

aussi positifs que ceux dont se sert le Code de procédure, excluaient toute incertitude[1].

418. De ce que l'appel n'est pas recevable, *après le délai de trois mois*, il faut conclure que le jour de l'échéance ou *dies ad quem* doit être compté et que le pourvoi serait tardif s'il n'était fait que le jour qui suit l'échéance. Mais le jour de la notification n'est pas compris dans le délai, par application de la maxime consacrée par l'art. 1033 du Code de procédure civile : *Dies termini non computantur in termino.* Si cette règle n'est pas applicable au jour de l'échéance, c'est qu'il y est dérogé, en ce point, par les termes de l'art. 11 du décret du 22 juillet 1806[2].

419. L'appel peut être interjeté contre les arrêtés interlocutoires ou définitifs; mais la partie a la faculté d'attendre l'arrêté définitif, avant de se pourvoir contre l'arrêté interlocutoire afin de joindre les deux arrêtés dans le même pourvoi. Quant aux arrêtés préparatoires qui ne préjugent pas le fond, ils ne peuvent pas être l'objet d'un pourvoi spécial, et les parties doivent attendre l'arrêté définitif; la raison en est que si elles éprouvent quelque préjudice d'un arrêté interlocutoire qui préjuge le fond, un arrêté préparatoire ne leur cause aucun dommage.

L'appel n'est pas suspensif, en matière administrative,

[1] V. une note de M. Lebon, dans le *Recueil des arrêts*, année 1851, aff. *Costes*. Jusqu'à 1839, la jurisprudence du conseil avait exigé la *notification*. — V. art. 443 du Code de procédure civile.

[2] V. Cons. d'Ét., deux arrêtés en date du 23 novembre 1850. C'est ainsi qu'en matière de droit commun, on compte le jour de l'échéance toutes les fois que le législateur a dit qu'un acte devrait être fait *dans* le délai de trois mois, ou qu'un acte ne serait plus recevable *après* le délai de trois mois.

comme il l'est devant les tribunaux ordinaires ; cela vient de ce que toutes les affaires administratives sont présumées urgentes, et c'est pour cela qu'en principe, la loi accorde l'exécution provisoire. La partie qui voudrait empêcher l'exécution devrait en faire la demande à la section du contentieux qui pourrait faire rendre un décret ordonnant la suspension par un avant faire droit.

420. Au Conseil d'État, la demande est introduite par une requête signée d'un avocat au Conseil et à la Cour de cassation. Cette règle générale admet deux espèces d'exceptions ; car il y a des affaires qui sont dispensées du ministère des avocats, en raison de leur nature, et d'autres à cause de la qualité des parties.

421. Sont exceptées, *en raison de leur nature*, les réclamations en matière de : 1° contributions *directes*. Les pourvois relatifs aux contributions indirectes ne seraient pas dispensées du ministère des avocats au Conseil d'État ; 2° d'élections départementales ou d'arrondissement (loi du 22 juin 1833, art. 53) et municipales (loi du 5 mai 1855, art. 45) et des conseils de prud'hommes (loi du 1er juin 1853, art. 8) ; 3° de contraventions de roulage (loi du 30 mai 1851, art. 25) et de grande voirie (loi du 21 juin 1865, art. 12) ; 4° de recours pour incompétence et excès de pouvoir (art. 1er du décret du 2 novembre 1864) ; 5° liquidations de pension ou refus de liquidation (même article du même décret).

Sont exceptées, à cause de la *qualité des parties*, les pourvois formés par les représentants de l'administration, c'est-à-dire ordinairement les ministres agissant en cette qualité.

Les réclamations relatives aux contributions et aux

élections sont introduites par une requête signée de la partie et adressée au président du Conseil d'État soit directement, soit par l'intermédiaire du préfet; mais, dans les deux cas, il faut qu'elle parvienne au Conseil d'État, avant l'expiration des trois mois. En matière de police de roulage, une disposition expresse de la loi du 30 mai 1851 porte qu'il suffit que la remise du mémoire soit faite au secrétariat de la préfecture, avant l'expiration des trois mois, quand même elle ne parviendrait que postérieurement au Conseil d'État.

En matière d'incompétence, d'excès de pouvoirs ou de liquidation de pension, l'art. 1er du décret du 2 novembre 1864 porte que les parties dispensées du ministère des avocats doivent elles-mêmes se conformer, comme y seraient tenus les avocats, aux dispositions de l'art. 1er du décret du 22 juillet 1806. Quant aux pourvois formés par les ministres, ils résultent de l'envoi au président du Conseil d'État d'un *rapport sur l'affaire.* — La requête introductive est enregistrée au secrétariat de la section du contentieux. D'après la loi, cette requête doit contenir l'exposé *sommaire* des faits, les noms, qualités et demeure des parties, les moyens et les conclusions. Comme les parties ne se décident guère à se pourvoir qu'au dernier moment, et qu'il serait difficile, dans le peu de temps qui reste, de réunir tous les éléments d'une discussion complète, la loi permet de déposer une *requête sommaire* qui arrête la déchéance. Dans l'usage, cette requête sommaire est ensuite complétée par une *requête ampliative* (art. 1er du décret du 22 juillet 1806).

422. Le président de la section désigne un rapporteur, sur le rapport duquel la section du contentieux ordonne la communication à la partie adverse; cette *ordonnance de soit communiqué* est accordée dans toutes les affaires et, depuis qu'elle n'est plus qu'une simple formalité, elle ressemble à un circuit inutile pour appeler l'adversaire devant le Conseil d'État.

Il n'est pas rendu d'*ordonnance de soit communiqué* pour les pourvois formés par les particuliers contre les ministres; ces derniers sont considérés comme suffisamment avertis par le dépôt du pourvoi au conseil, et la communication au ministre compétent est faite administrativement; en d'autres termes, l'envoi des pièces a lieu dans la forme ordinaire des relations entre les sections du Conseil d'État et les divers ministères.

Au contraire, quand il s'agit de communiquer à une partie adverse autre que le ministère, il n'y a pas d'autre voie à prendre que de faire notifier l'*ordonnance de soit communiqué*. Le demandeur a deux mois (décret du 2 novembre 1864, art. 3), sous peine de déchéance, pour faire signifier l'ordonnance, et ce délai court à partir du moment où elle a été rendue (art. 12 du décret du 22 juillet 1806). Le défendeur a, pour notifier la requête en défense, les délais suivants : quinzaine s'il est domicilié à Paris ou dans un rayon de cinq myriamètres; un mois, s'il demeure à une distance plus éloignée, dans le ressort de la Cour impériale de Paris ou dans les ressorts des Cours d'Orléans, Rouen, Amiens, Douai, Nancy, Metz, Dijon et Bourges; deux mois, pour les autres Cours. Enfin, pour les colonies,

c'est à la section qu'il appartient de fixer le délai, et il est fixé par l'*ordonnance de soit communiqué*. Tels sont les délais réguliers; mais, s'il y avait urgence, le président de la section pourrait fixer les délais plus courts dans lesquels le défendeur serait tenu de produire sa requête en défense.

423. Dans la quinzaine, après les défenses fournies, le demandeur est autorisé à notifier une nouvelle requête à laquelle le défendeur peut répondre dans la quinzaine suivante. On voit par là que les parties ont le droit de signifier deux requêtes chacune, et la loi déclare formellement qu'il n'en doit pas être fait un plus grand nombre; nous rappellerons seulement que, d'après l'usage reçu, le demandeur en peut donner trois : 1° la requête provisoire; 2° la requête ampliative; 3° la requête en réponse aux défenses.

Si c'est un ministre, au nom de l'État, qui est *demandeur*, la notification de l'*ordonnance de soit communiqué* se fait en la forme administrative; mais, dans tout autre cas, même quand l'affaire intéresse un département ou une commune, il faut employer le ministère des huissiers. Pour les parties domiciliées à Paris, les huissiers au Conseil d'État doivent être employés comme ils le sont nécessairement pour les notifications d'avocat à avocat; celles qui ne sont pas domiciliées à Paris peuvent s'adresser à un huissier des lieux.

424. L'affaire est l'objet d'un premier examen, à huis clos, dans la section du contentieux. Un projet de décret conforme à l'avis adopté par la majorité de la section est rédigé par le rapporteur, et c'est sur cette né-

daction que doit s'ouvrir la discussion après la séance publique.

Toutes les affaires ne sont pas l'objet d'un débat public; on ne porte à l'audience, d'après l'art. 21 du décret organique, que les affaires où il y a eu constitution d'avocat et, parmi celles qui ont été formées directement par les parties, les affaires dont le renvoi à l'audience est demandé par l'un des conseillers d'État de la section ou par le commissaire du Gouvernement[1].

425. L'assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux se compose : 1° de la section du contentieux; 2° de dix membres adjoints, pris dans les autres sections, à raison de deux par chacune, en tout seize conseillers; le nombre des maîtres des requêtes attachés à la section du contentieux est de sept et celui des auditeurs de cinq. Trois maîtres des requêtes sont désignés pour remplir les fonctions de commissaires du Gouvernement, et on les choisit indistinctement dans la première ou la deuxième classe[2]. L'assemblée ne peut délibérer qu'autant qu'il y a onze conseillers présents, et on ne doit pas compter ceux qui font partie de la *section administrative* par laquelle a été préparée la décision attaquée[3]. 3° L'assemblée du conseil, délibérant au contentieux, est ordinairement

[1] Décret du 26 janvier 1852.

[2] Décret du 26 janvier 1852, art. 18.

[3] Il faut supposer, pour comprendre cette élimination de quelques conseillers, que le ministre dont l'acte est attaqué avait pris l'avis de la section du Conseil d'État correspondante à son administration. Les deux conseillers envoyés à l'assemblée du contentieux par cette section ont donc déjà connu de l'affaire, et c'est pour cela que le législateur ne veut pas qu'on les compte; ils n'ont pas *voix délibérative* sur cette affaire (art. 22 de la loi organique du Conseil d'État).

présidée par le président de la section; mais le président du Conseil d'État a aussi le droit de venir la présider, quand il le juge à propos[1].

En cas de partage, la voix prépondérante appartient à celui qui préside.

Les maîtres des requêtes ont voix consultative dans toutes les affaires et voix délibérative dans les affaires qu'ils rapportent.

Les auditeurs n'ont que voix consultative dans les affaires dont le rapport leur est confié[2].

Les affaires sont portées à l'audience, d'après un rôle qui est proposé par le commissaire du Gouvernement, et arrêté par le président de la section. Un ordre du jour imprimé est distribué d'avance aux membres de l'assemblée du conseil délibérant au contentieux, aux maîtres des requêtes, aux auditeurs et aux avocats dont les affaires sont discutées. — Les avocats obtiennent, quatre jours à l'avance, communication des questions qui sont posées par le rapport.

426. C'est par la lecture du rapport que commence l'examen de l'affaire, en audience publique; ce rapport est fait par écrit et ne contient aucune indication qui puisse faire pressentir quels sont l'opinion du rapporteur ou l'avis de la section. Le rapporteur se borne à exposer les faits et à poser les questions qui en résultent. — L'avocat est ensuite admis à présenter des *observations orales*, et enfin le commissaire du Gou-

[1] D'après la loi du 3 mars 1849, le vice président de la République, qui était de droit président du Conseil d'État, pouvait présider toutes les sections, *hormis celle du contentieux* (art. 56).

[2] Décret du 26 janvier 1852, art. 17.

vernement donne ses conclusions. Le président déclare qu'il en sera délibéré, et la délibération est renvoyée à la chambre du conseil; ordinairement on ne délibère pas après chaque affaire, et c'est à la fin de la séance qu'on reprend les affaires qui ont été plaidées.

427. La délibération s'ouvre sur le décret préparé conformément à l'avis de la section; la rédaction définitive qui sera présentée à la signature de l'Empereur est arrêtée par la majorité des membres qui concourent à cette seconde délibération.

L'Empereur a le droit non-seulement de refuser sa signature, mais encore de rendre un décret différent; car il est le juge du contentieux, et le Conseil d'État ne fait que donner un avis formulé dans un projet de décret. La loi accorde aux parties la garantie de l'insertion au *Moniteur* et au *Bulletin des lois* des décrets rendus contrairement aux propositions de la section[1].

428. Les décrets se composent de trois parties que nous avons déjà distinguées dans les arrêtés des conseils de préfecture :

1° Les visa;

2° Les considérants; et

3° Le dispositif.

Le procès-verbal dressé par le secrétaire de la section doit énoncer qu'on s'est conformé aux formalités prévues par les art. 17 à 24 de la loi du 26 janvier 1852. Si elles n'avaient pas été remplies ou, ce qui serait la même chose, si la mention n'en était pas faite au

[1] En fait, les propositions du Conseil d'État sont toujours adoptées. On ...aux exemples où le chef de l'État s'est écarté du projet préparé par le ...l d'État. (V. Dufour, t. II, p. 309.)

procès-verbal, il y aurait ouverture au recours en révision dont nous parlerons bientôt [1]. Lorsque l'affaire a été portée à l'audience publique, le décret renferme la mention qu'il a été rendu : « *Le Conseil d'État délibérant au contentieux entendu...* » Si l'affaire a seulement été examinée en section, le décret porte : « *La section du contentieux entendue* » ou le « *Conseil d'État* (*section du contentieux*) *entendu* [2]. »

429. Les voies de recours ouvertes contre les décrets rendus au contentieux sont *l'opposition*, *la tierce opposition* et *la révision*. — L'opposition peut être formée par toute partie défaillante, dans le délai de deux mois (décret du 2 novembre 1864, art. 4), à partir de la notification du décret rendu par défaut ; l'opposition n'est pas suspensive. Lorsque la section est d'avis que l'opposition doit être admise, rapport en est fait à l'assemblée du conseil délibérant au contentieux qui remet, s'il y a lieu, les plaideurs dans l'état où ils étaient avant le décret attaqué. Les règles du *profit-joint* ne sont pas applicables devant le Conseil d'État, aux parties dont les unes comparaissent et dont les autres font défaut ; car aux termes de l'art. 31 du décret du 22 juillet 1806, « l'opposition d'une partie défaillante à une décision rendue contradictoirement avec une autre partie, *ayant le même intérêt*, ne sera pas recevable. »

430. La tierce opposition est accordée à toute personne qui, n'ayant pas été appelée dans l'instance, a intérêt à empêcher l'exécution du décret. La loi n'ayant fixé aucun délai, la tierce opposition est recevable pendant

[1] Art. 20 du règlement du 30 janvier 1852.
[2] Art. 23 du même règlement.

trente ans. Elle est formée par une requête signée d'un avocat et déposée au secrétariat ; il est ensuite procédé conformément aux règles ordinaires.

431. La révision est une sorte de requête civile applicable aux matières administratives ; mais elle est ouverte dans des cas moins nombreux que la requête civile du droit commun ; ces cas sont au nombre de trois :

1° Lorsque la décision a été rendue sur pièces fausses ;

2° Lorsqu'une partie a été condamnée faute de représenter une pièce qui était retenue par son adversaire ;

3° Lorsque le procès-verbal n'énonce pas qu'on s'est conformé aux dispositions des art. 17 à 24 de la loi organique du 26 janvier 1852[1] (V. Pr. civ. art. 480).

Le délai pour se pourvoir en révision est de deux mois (décret du 2 novembre 1864, art. 4), qui datent, dans le premier cas, du jour de la notification de la décision. Quant à la procédure à suivre, elle est la même qu'en cas d'opposition à un décret par défaut. Ainsi la section étant d'avis d'admettre la requête en révision, rapport en est fait à l'assemblée du conseil au contentieux qui, s'il y a lieu, remet les parties dans l'état où elles étaient avant le décret attaqué. C'est ce qu'on appelle *le rescindant*, dans la procédure civile. La décision qui admet la requête doit être signifiée à l'avocat de l'adversaire ; mais, s'il s'était écoulé plus d'une année depuis le décret attaqué, c'est à la partie

[1] Les deux premiers ont été prévus par l'art. 32 du décret réglementaire du 22 juillet 1806, et le troisième par l'art. 20 du règlement du 28 juillet 1852.

elle-même qu'il faudrait faire la notification. La loi présume qu'après un tel délai les relations entre l'avocat et le client ont cessé, et que ce serait un moyen inefficace d'avertir la partie que de signifier à son avocat. Le conseil statue ensuite au fond, et c'est cette décision qui correspond à ce que, dans la procédure civile, on appelle *le rescisoire*. Lorsqu'un décret a été l'objet d'un premier recours en révision, les parties n'ont pas le droit d'en demander un second, même fondé sur une autre cause. *Révision sur révision ne vaut.*

432. C'est un principe de justice que toute partie qui succombe doit être condamnée aux dépens. Aussi, quoique le règlement du 22 juillet 1806 ne s'occupe que de la liquidation, le Conseil d'État condamne aux dépens les parties qui perdent leur procès. D'après la loi du 3 mars 1849, art. 42, « étaient applicables à la section du contentieux l'art. 88 du Code de procédure sur le police des audiences, et l'art. 130 relatif à la condamnation aux dépens. » Tant que cette loi a été en vigueur, le conseil d'État a condamné aux dépens les parties qui succombaient, même les ministres agissant au nom de l'État. Le décret-loi du 26 janvier 1852 a abrogé la loi du 3 mars 1849, et le règlement des 30 janvier-18 février 1852, art. 19, n'a déclaré applicable à la section du contentieux que l'art. 88 sur la police des audiences ; il a gardé le silence en ce qui concerne l'art. 130 relatif à la condamnation aux dépens. Le Conseil d'État a vu, dans ce retranchement, la confirmation de la jurisprudence qui, avant la loi de 1849, ne condamnait jamais aux dépens l'État qui succombait. Les raisons de cette

doctrine étaient les suivantes : 1° l'État plaide sans frais, puisqu'il est dispensé d'employer le ministère des avocats au Conseil d'État, et que ce serait lui faire perdre le bénéfice de ce privilége que de le condamner aux dépens faits par l'adversaire ; 2° le texte de l'art. 130 n'est pas applicable aux ministres ; car, l'art. 130 condamne aux dépens la *partie qui succombe ;* or le ministre n'est pas une partie, puisque, même quand il agit au contentieux, il fait acte d'administrateur [1].

Après bien des controverses, la question a été tran-

[1] Cette doctrine a été réfutée par M. Reverchon, alors maître des requêtes, dans ses conclusions sur l'affaire *Niocel*, jugée contrairement à son avis sur ce point, par décret du 27 février 1852. Ces conclusions ont été analysées dans le recueil de M. Lebon, volume de 1852, p. 13. — Voici en substance la réponse que fit le commissaire du gouvernement à ces deux arguments. Sur le premier point, après avoir reconnu que la partie adverse de l'État ne pourrait pas être condamnée aux dépens envers l'État qui n'est pas obligé d'en faire, il ajoutait : « Mais si l'État n'a pas souffert de la résistance ou des prétentions mal fondées d'une partie, il est tout simple que cette partie n'ait pas à répondre du dommage qu'elle n'a pas causé ; il ne suit nullement de là que, dans le cas inverse, l'État ne doive pas cette réparation. — Sur le second argument, il disait : « Si la différence réelle qui existe entre l'État et une partie proprement dite devait faire affranchir l'État des dépens, cela ne serait pas moins vrai devant les tribunaux que devant la juridiction administrative. A l'exception des matières domaniales, l'État devant les tribunaux n'est pas une partie ; il y représente les droits de la puissance publique, tout aussi pleinement, tout aussi exclusivement que devant le Conseil d'État. »

M. Lebon rapporte qu'il fit à M. Reverchon l'objection tirée de la différence de rédaction entre la loi du 3 mars 1849, art. 42, et le règlement du 30 janvier-18 février 1852, art. 19. — M. Lebon demandait s'il ne fallait pas voir dans cette différence l'intention d'abroger le renvoi à l'art. 130 du Code de procédure, qui venait d'être pratiqué pendant trois années. M. Reverchon dit que si l'objection avait été faite, il aurait répondu que la loi du 26 janvier 1852 n'avait eu pour objet que d'abroger, d'une manière générale, le système établi par la loi du 3 mars 1849, et de restaurer celui qu'avait établi la loi de 1845 ; par conséquent, la question peut être posée et discutée comme elle l'aurait été sous la loi de 1845. C'est ce qui résulte du texte de la loi nouvelle, et l'on ne peut juger que d'après le texte, puisque ce décret n'a été précédé d'aucun exposé de motifs ni d'aucun rapport.

chée par le décret du 2 novembre 1864, dont l'art. 2 est ainsi conçu : « Les art. 130 et 131 du Code de procédure civile sont applicables dans les contestations où l'administration agit comme représentant le domaine de l'État, et dans celles qui sont relatives, soit aux marchés de fournitures, soit à l'exécution des travaux publics, aux cas prévus par l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. » Il résulte *à contrario* de cette disposition que, dans les autres cas, l'administration qui succombe ne peut pas être condamnée aux frais, et que la partie est dans l'impossibilité de répéter les sommes qu'elle a été obligée de dépenser pour faire respecter son droit[1].

[1] Un arrêt du Conseil d'État du 22 avril 1865 (Aff. *du canal de Crâponne*) a refusé la condamnation aux dépens à une association d'arrosants contre le ministre demandeur en interprétation de l'acte de concession. Le Conseil a pensé que dans cette affaire le ministre avait agi en vertu de ses pouvoirs sur la police des eaux.

Le Conseil de préfecture pourrait-il condamner l'État aux dépens ? Oui, selon nous, dans les cas prévus par le décret du 2 novembre 1864. — C'est aussi l'opinion de M. Chauveau, *Instr. adm.*, t. II, p. 75, n° 882 *bis*.

CHAPITRE CINQUANTIÈME.

COUR DES COMPTES ET COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

Sommaire.

433. Effets du contrôle en matière de finances.
434. Conditions d'un contrôle bien fait.
435. Fixation des recettes par la loi.
436. Il faut qu'à tout instant le comptable s'attende à ouvrir sa caisse aux inspecteurs.
437. Il faut s'assurer que les recettes reçoivent la destination pour laquelle on les a créées.
438. Nécessité d'un contrôle judiciaire.
439. Résumé des conditions nécessaires à un contrôle bien organisé.

PRÉLIMINAIRES.

433. Dans aucun autre pays, l'administration n'est conduite par des hommes plus moraux que les agents administratifs de la France. Tous les services, financiers ou autres, sont purs des abus que l'on trouve encore dans quelques États, et la concussion, la vénalité de nos fonctionnaires publics n'appellent que bien rarement la rigueur des lois, ou la sévérité de l'opinion. Assurément cette situation vient principalement de la moralité générale; mais l'excellence

des résultats doit être aussi attribuée aux moyens de contrôle dont nos lois ont entouré la perception des revenus publics et l'ordonnancement des dépenses. Cette surveillance semble presque inutile si l'on ne considère que le petit nombre de malversations constatées. Mais nul ne pourrait dire quelles conséquences suivraient le relâchement des moyens de contrôle. La corruption gagne rapidement les parties saines; on s'y habitue peu à peu et les abus finissent, après quelque temps, par usurper les apparences du droit. Il faut donc constamment, non-seulement extirper le mal, partout où il existe, mais en prévenir le retour. En un mot, la vénalité, la concussion et la dilapidation sont de si déplorables plaies, qu'il est bon de les combattre encore, même quand on est parvenu à les détruire. Lorsque les moyens répressifs ont produit leur effet, il faut employer les moyens préventifs et, après avoir amélioré le présent, empêcher l'altération de l'avenir.

Si la moralité a fait des progrès, ne faut-il pas, au moins partiellement, en reporter l'honneur aux institutions qui ont purifié l'administration? Notre pays tourne volontiers ses regards vers le pouvoir et reçoit de ses dépositaires le ton et l'impulsion, de telle sorte que moraliser les services publics, c'est beaucoup faire pour la probité des administrés eux-mêmes. L'influence du pays se fait, à son tour, sentir aux administrateurs et ainsi, par une suite d'actions et de réactions, l'équilibre de l'esprit public porte au même niveau le pouvoir et les citoyens, comme le rayonnement fixe au même degré la température des

possession d'un lopin de terre, qui peut être dénué de valeur. Ces considérations ne sauraient prévaloir contre l'argument tiré du texte et de l'historique des lois sur l'expropriation d'utilité publique[1].

Nous avons déjà dit que le texte ne fait aucune distinction; l'induction historique n'est pas moins concluante. La loi du 28 pluviôse an VIII, après avoir attribué au conseil de préfecture la compétence en matière de dommages, ajoutait qu'il connaîtrait, en outre, des indemnités réclamées pour *terrains pris* ou *fouillés*, ce qui comprenait l'extraction des matériaux (*terrains fouillés*) et l'expropriation pour cause d'utilité publique (*terrains pris*). Les lois du 8 mars 1810, 7 juillet 1833 et 3 mai 1841 n'ont eu pour objet que l'expropriation d'utilité publique, et n'ont par conséquent enlevé au conseil de préfecture ni sa compétence en matière d'extraction de matériaux, ni celle qui concerne les dommages soit temporaires, soit permanents. *Inclusione unius fit exclusio alterius*[2] (V. *suprà*, t. VII, p. 29 n° 26).

[1] Voir sur l'histoire de la compétence, en matière de *travaux publics* dans l'ancien droit, un article de M. R. Dareste, publié par la *Revue historique*, t. Ier, p. 47 et suiv.

[2] Que les lois de 1810, 1833 et 1841 n'aient eu en vue que l'expropriation, cela résulte de plusieurs articles. 1° Elles sont toutes intitulées : *loi sur l'expropriation pour cause d'utitité publique*. 2° D'un autre côté, les formalités exigées par ces lois impliquent la cession de la propriété, et non un simple dommage, même permanent. Ainsi, d'après l'art. 5 de la loi de 1810, l'ingénieur doit dresser *un plan terrier ou figuré des propriétés dont la cession est par eux reconnue nécessaire*. — L'art. 13 et quelques autres parlent de *l'arrêté du préfet indicatif des propriétés cessibles*. L'art. 4 de la loi du 3 mai 1841 charge les ingénieurs de dresser un *plan parcellaire* des propriétés à céder. Enfin, 3° comment l'indemnité, qui doit être préalable d'après ces lois, en cas d'expropriation, le serait-elle quand il s'agit de dommages? L'indemnité ne peut être due qu'après le dommage causé, et, par conséquent, la fixation n'en pourrait être faite que postérieurement. Il est

332. Le conseil de préfecture statue sur *les difficultés qui peuvent s'élever en matière de voirie.* La plus importante attribution que le conseil ait reçue, sous ce rapport, c'est la répression des contraventions de grande voirie : celles de petite voirie sont réprimées par le juge de simple police[1]. En matière d'infractions commises aux règlements sur l'alignement, rappelons les distinctions admises par la jurisprudence : pour la *grande voirie*, le conseil de préfecture applique l'amende, peine de la contravention, et ordonne la démolition des travaux, mais seulement dans le cas où la construction empiète sur la voie publique, ou bien s'il s'agit de réparations confortatives faites au mur de face. En matière de *petite voirie*, le tribunal de simple police doit, d'après la jurisprudence de la Cour de cassation, et lorsqu'il s'agit de *réparations* faites sans autorisation au mur de face, non-seulement prononcer l'amende, mais encore dans tous les cas, ordonner la destruction de *la besogne mal plantée*, que les travaux faits au mur de face soient ou non confortatifs. En cas de *construction* sans délivrance d'alignement, le juge de simple police condamne à l'amende, mais n'ordonne la destruction de la besogne mal plantée qu'au-

vrai que certains auteurs soutiennent, en ce cas, non la compétence du jury, mais celle du tribunal civil comme juge ordinaire. Cette solution est encore moins justifiable, puisque l'argument tiré de l'assimilation du dommage permanent avec l'expropriation lui faisant défaut, elle se trouve manifestement en contradiction avec la loi du 28 pluviôse an VIII. La jurisprudence est fixée dans le sens énoncé au texte. (Tribunal des conflits, 12 janvier 1850, 29 mars 1850, 18 novembre 1850, 23 décembre 1850, 2 juillet 1851. — Cour de cassation, 29 mars 1852. — Conseil d'État, 14 septembre 1853.)

[1] Art. 479, n° 11 du Code pénal.

tant que la construction empiète sur le sol de la voie publique. (V. *suprà*, t. VI, p. 22 et suiv., n° 23 et suiv.)

Ainsi, le Conseil d'État applique le même principe aux réparations et à la construction tandis que la Cour de cassation distingue entre la construction et les réparations au mur de face.

383. Les chemins vicinaux ne sont placés, sous le rapport de la répression des contraventions, ni dans la grande ni dans la petite voirie. D'après la loi du 9 ventôse an XIII, les poursuites en contraventions étaient portées devant les conseils de préfecture[1]. Mais l'art. 479, n° 11, du Code pénal a, par une disposition générale qui ne contient aucune distinction, au moins formelle, attribué au juge de simple police *les dégradations aux chemins publics* et *les usurpations sur leur largeur*. Cette disposition s'appliquait donc, par sa généralité, tout aussi bien aux chemins vicinaux qu'aux autres voies de communication. Afin de concilier la loi de l'an XIII avec le Code pénal, la jurisprudence administrative a distingué entre l'application de la peine et la suppression des travaux faits en contravention; pour appliquer la peine, le juge de simple police est compétent, mais la suppression des constructions ou réparations appartient au conseil de préfecture.

Ce dédoublement de la compétence présente les plus grands inconvénients, surtout lorsqu'il s'applique à

[1] On avait d'abord jugé que l'art. 7 de la loi du 9 ventôse an XIII ne s'appliquait qu'aux contraventions prévues par la loi elle-même, c'est-à-dire aux plantations d'arbres. Bientôt la jurisprudence décida que la disposition devait être étendue à toutes les contraventions commises sur les chemins vicinaux. (V. notamment ord. des 28 novembre 1821, 25 janvier 1831 et 23 décembre 1852).

des affaires d'une faible importance, comme le sont la plupart de ces contraventions. Aussi la Cour de cassation a-t-elle décidé que l'art. 479-11° du Code pénal avait abrogé l'art. 8 de la loi du 9 ventôse an XIII, et que le juge de simple police était compétent soit pour appliquer la peine, soit pour faire supprimer les travaux[1]. Nous sommes convaincu des inconvénients qu'entraîne la division de la compétence; mais il nous paraît préférable de les éviter en donnant aux *conseils de préfecture* la plénitude de juridiction pour la répression des contraventions, en matière de voirie vicinale. Cette solution est plus conforme aux principes d'interprétation d'après lesquels les dispositions générales ne dérogent pas aux lois spéciales, même antérieures; or, l'art. 479-11° est une loi générale, tandis que la loi du 9 ventôse an XIII est spéciale aux chemins vicinaux[2].

384. Les amendes prononcées par les anciens règlements (lesquels sont encore en vigueur) étaient généralement très-élevées; aussi la crainte de frapper trop sévèrement assurait l'impunité au contrevenant. Une loi du 23 mars 1842 a donné aux conseils de préfecture le droit de modérer ces amendes jusqu'au vingtième, sans qu'il leur soit permis de les abaisser au-dessous de 16 fr. Quant aux *amendes arbitraires*, la même loi a décidé que, dans les cas où elles étaient prononcées par les règlements anciens mais encore en vigueur, le

[1] C'est ce qui résulte des motifs, sinon du dispositif, de l'arrêt du 2 mars 1837 (aff. *Boullay*).

[2] V. en ce sens Cormenin, *Questions de droit administratif*, 4e édition, p. 483 du t. Ier.

juge serait désormais resserré entre un *minimum* de 16 fr. et un *maximum* de 300 fr.[1].

Les conseils de préfecture sont obligés de s'arrêter à ce *minimum*. La section du contentieux était également tenue de s'y conformer lorsque, d'après la loi du 3 mars 1849, elle était un véritable tribunal administratif rendant la justice par délégation. Aujourd'hui que le Conseil d'État a repris, même en matière contentieuse, son caractère consultatif, il peut abaisser la peine au-dessous du *minimum* légal. Le motif en est que l'Empereur qui prononce en matière contentieuse, le Conseil d'État entendu, a le droit de grâce, et que par la combinaison du droit de grâce avec le droit de condamner, on arrive à donner toute latitude au chef de l'État. Il serait en effet puéril d'exiger qu'il condamnât d'abord au *minimum* et qu'ensuite il rendît un décret de grâce.

385. Enfin, la loi du 28 pluviôse an VIII attribue au conseil de préfecture *le contentieux des domaines nationaux*. Une pensée politique a dicté cette disposition. La Révolution était à peine fermée, et les passions s'agitaient encore avec violence au fond de la société plutôt lasse que pacifiée. Si l'on avait remis à des tribunaux inamovibles le soin de juger les questions de propriété qui se rattachaient aux ventes de biens nationaux, la conscience des juges aurait souvent été troublée par le souvenir d'événements présents à tous les esprits. C'est avec raison que les ventes nationales

[1] La loi sur la police du roulage du 30 mai 1851, art. 4, a fixé le *minimum* à 5 fr. et le *maximum* à 30 fr., pour les contraventions qu'elle prévoit.

furent placées sous la protection de magistrats que leur amovibilité, la nature de leurs fonctions et leur origine administrative associaient à la pensée politique du Gouvernement.

Cette disposition exceptionnelle avait un effet très-étendu ; car elle attribuait au conseil de préfecture :

1° les contestations entre les parties contractantes, c'est-à-dire entre l'acquéreur et la nation venderesse ; 2° les actions en revendication totale ou partielle des tiers qui prétendaient être propriétaires. L'art. 94 de la constitution du 22 frimaire an VIII disposa que les acquéreurs de biens nationaux ne pourraient pas être dépossédés, et que les droits réels des tiers, dans le cas où leur existence serait démontrée, se résoudraient en une indemnité contre l'État. La jurisprudence a décidé que cette disposition a été abrogée par les lois et constitutions abolitives de la confiscation[1]. Les tiers peuvent donc revendiquer les choses en nature et, suivant le droit commun, leurs actions en revendication doivent être portées devant les tribunaux ordinaires. Le conseil de préfecture n'a plus à s'occuper que des contestations entre l'acquéreur et l'État. Le conseil de préfecture ne connaît même pas de l'*application* des actes de ventes nationales, mais seulement de leur *interprétation* en cas de doute ou d'obscurité. L'application des actes dont le sens n'est pas contestable appartient aux tribunaux ordinaires. Quelques lois spéciales ont, d'un autre côté,

[1] Même sous la constitution consulaire, l'action en revendication pouvait être intentée sur le fondement que l'immeuble n'avait pas été compris dans la vente nationale.

expressément réservé la compétence au conseil de préfecture, en matière de biens domaniaux ; ainsi, pour les coupes dans les bois de l'État, ils connaissent des difficultés qui s'élèvent sur le *réarpentage* et le *récolement*[1]. Quant aux baux administratifs des biens domaniaux où l'État joue le rôle de bailleur, les contestations auxquelles ils donnent lieu sont portées devant l'autorité judiciaire[2]. Même l'interprétation de ces actes n'appartient pas à la juridiction administrative[3]. Comment l'interprétation de baux de biens domaniaux est-elle portée devant l'autorité judiciaire, tandis que l'interprétation des ventes de ces mêmes biens est de la compétence du conseil de préfecture ? — Cette différence tient à l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII qui, au moins par l'esprit de sa disposition, n'a jamais été applicable aux *baux*, mais seulement aux *ventes*[4] des biens de l'État ; car les motifs politiques qui ont fait établir la disposition de la loi du 28 pluviôse an VIII

[1] Voir l'énumération de ces lois dans le *Rapport* de M. Boulatignier, p. 31.

[2] *Quid* dans le cas où l'État joue le rôle de preneur ? Ordinairement l'État ne loue des locaux que pour établir un service public, tel que l'exercice du culte, l'exploitation des théâtres impériaux, etc., etc. — En ce cas, la destination du bâtiment peut avoir un caractère administratif ; mais le contrat n'est pas moins un acte de droit commun de la compétence des tribunaux judiciaires, d'autant que la destination pourrait être modifiée de manière à perdre, en cours de bail, sa nature administrative. C'est ce que nous avons décidé plus haut (t. VII, p. 384, n° 325), et telle est aussi la jurisprudence du Conseil d'État. (V. décr. sur conflits du 8 juin 1854, et décision du tribunal des conflits du 23 mai 1851. — *Dictionnaire d'administration française* de M. Block, v^is BAUX ADMINISTRATIFS.)

[3] C. d'Ét. arr. du 12 mai 1853, et décision du tribunal des conflits, 29 mai 1851.

[4] La loi, en disant en termes généraux que le conseil de préfecture statuerait *sur le contentieux des domaines nationaux*, était par son texte tout aussi bien applicable aux baux qu'aux ventes. Mais la loi, interprétée par son esprit, ne pouvait pas être étendue aux *baux*, pour lesquels la dérogation n'aurait pas eu la moindre raison d'être.

étaient spéciaux à la matière des ventes et ne concernent aucunement les locations de biens domaniaux.

386. Des lois postérieures à celles du 28 pluviôse an VIII ont étendu la compétence des conseils de préfecture par des dispositions expresses. Ainsi ils statuent sur la validité des élections départementales ou communales lorsque la réclamation est fondée sur l'irrégularité des opérations électorales ; si elle a pour base l'incapacité légale du membre élu, le défaut d'âge ou le défaut de domicile, le tribunal de première instance est compétent pour prononcer sur la validité de l'élection. Il faut distinguer cependant : la cause d'incapacité est-elle reconnue, le conseil de préfecture prononce l'annulation de l'élection ; est-elle contestée, il renvoie les parties devant l'autorité judiciaire pour faire vider la question de capacité[1] et surseoit à statuer, pendant le délai qu'il accorde aux parties, à l'effet de faire les diligences nécessaires. Mais nous avons vu que dans tous les cas, même pour incapacité légale, la demande en nullité devait être portée *principalement* devant le conseil de préfecture, et que celui-ci était seulement tenu de surseoir en cas de contestation sur la question de capacité légale (V. *suprà*, t. IV, p. 181, n° 170)[2].

[1] Art. 51 et suiv. de la loi du 22 juin 1831. — Art. 45-47 de la loi du 5 mai 1855. — V. plus haut, p. 151, 183 et 184. V. en ce sens Cons. d'Ét., arr. du 31 mai 1866 (aff. *Rhoné*).

[2] L'application de l'art. 14 du décret du 3 juillet 1848 qui ne permet pas de nommer des candidats non domiciliés en nombre supérieur au quart des conseillers généraux donne lieu à beaucoup de difficultés ; car ce décret fait très-précipitamment n'a pas dit quelle autorité serait compétente pour en assurer l'observation. D'après la loi du 22 juin 1833 le conseil de préfecture est compétent pour prononcer sur les demandes en nullité d'élection, que la nullité soit poursuivie à la requête des électeurs dans les cinq jours,

387. La compétence du conseil de préfecture, en matière d'affouages et de partages de bois communaux, donne lieu à plusieurs difficultés : 1° à qui appartient-il de statuer sur la répartition des coupes affouagères faites par le conseil municipal ? 2° si *l'aptitude personnelle* est contestée, qui du tribunal ou du conseil de préfecture sera compétent ? 3° Lorsqu'il y a des *usages*, par quelle autorité l'existence en sera-t-elle constatée ? — La jurisprudence a décidé que les questions *d'aptitude personnelle* seraient jugées par les tribunaux ordinaires qui prononceraient spécialement sur le point de savoir si le réclamant est *habitant*, *Français* ou *chef de famille*. Quant à la répartition et à l'existence de l'usage, c'est le conseil de préfecture qui prononce sur ces deux points[1] et, en général, sur tout ce qui touche au *mode*

ou à la requête du préfet dans les quinze jours de l'élection (art. 50 et 51). Mais le conseil de préfecture, statuant au contentieux, ne connaît que des élections qui lui sont déférées et n'a pas de compétence relativement à l'ensemble du conseil général. Le législateur aurait dû attribuer au conseil général lui-même le pouvoir d'appliquer l'art. 14 en vérifiant les élections de ses membres comme le fait le Corps législatif. On aurait tiré au sort les élus dont l'élection serait recommencée. Mais le décret du 3 juillet 1848 étant muet sur ce point, il est impossible de créer par voie d'interprétation cette vérification de pouvoirs par le conseil général. La question est donc insoluble, puisque la compétence du conseil de préfecture est inapplicable par sa nature et que celle du conseil général ne pourrait être créée que par la loi. Nous avons décidé plus haut (t. IV, p. 176, note 2) qu'on tirerait au sort les élus dont l'élection serait renouvelée, dans le cas où l'excédant se composerait de plusieurs personnes entre lesquelles il n'y a aucun motif de préférence. Mais nous reconnaissons que cet expédient ne suffirait pas dans l'état actuel de la législation puisque toujours il y aurait à se demander par qui les élections seraient annulées.

[1] Décision du tribunal des conflits du 10 avril 1850 (aff. *Caillet c. commune de Baissey*). Le sieur Caillet qui n'avait pas été compris sur la liste affouagère, par le motif qu'il n'était pas *chef de ménage*, avait assigné la commune devant le tribunal de Langres pour s'entendre condamner à délivrer une part d'affouage. Le préfet ayant élevé le conflit, le *tribunal des*

de jouissance[1] ; or les contestations relatives à la qualité d'*habitant*, de *chef de famille*, de *Français*, n'affectent pas le mode de jouissance.

388. Les conseils de préfecture sont encore compétents en matière d'usurpation de biens communaux, d'après l'art. 6 de la loi du 9 ventôse an XII et l'avis du Conseil d'État du 18 juin 1809, avis approuvé par l'Empereur et qui ayant été inséré au *Bulletin officiel* a force de loi.

La loi du 9 ventôse an XII, pour régulariser les partages de biens communaux faits en vertu de la loi du 10 juin 1793 mais sans observer les règles prescrites par cette loi, disposa que toutes les contestations qui s'éléveraient entre les *détenteurs* ou *occupants*, et les communes seraient jugées par les conseils de préfecture. Les termes généraux de l'art. 6 ont fait penser que cette compétence devait être étendue à toutes les usurpations, même à celles qui avaient été faites en dehors de tout partage ; c'est ce que décida formellement l'avis précité du Conseil d'État en date du 18 juin 1809. Il ne faut cependant pas con-

conflits annula l'arrêté. — Antérieurement, le Conseil d'État avait décidé que les questions d'aptitude personnelle devaient être jugées par le juge administratif; mais il s'est soumis à la jurisprudence du tribunal des conflits (V. arr. des 30 novembre, 21 décembre 1850 et 18 janvier 1851.) « Considérant, dit le tribunal des conflits, que l'art. 2 de la section V de la loi du 10 juin 1793 ne défère à la juridiction administrative que les contestations qui peuvent s'élever sur le mode de partage des biens communaux. » *Sirey-Devill.*, 1850, 2, p. 487. Cette jurisprudence a été vigoureusement combattue par M. Serrigny (*Questions et traités*, p. 37). Il est en effet regrettable que la compétence soit divisée pour des affaires dont l'importance est ordinairement assez faible. Il aurait été plus simple de faire juger les questions d'aptitude personnelle par le conseil de préfecture, qui les aurait décidées uniquement au point de vue du partage de fruits communaux.

[1] Loi du 10 juin 1793, art. 2, sect. 5.

clure de là que toute action en revendication de biens communaux soit de la compétence du conseil de préfecture. Il faut 1° que l'usurpation ait été commise entre la loi du 10 juin 1793 et la loi du 9 ventôse an XII[1]; 2° qu'elle porte sur des biens communaux proprement dits et de la nature de ceux qui devaient être partagés d'après la loi du 10 juin 1793[2].

389. Dans certaines matières contentieuses, le conseil de préfecture n'avait, avant la nouvelle loi, que le droit d'émettre un simple avis, sans pouvoir de décision propre. En ces cas, le préfet statuait au contentieux, *en conseil de préfecture*. Tous les interprètes reconnaissaient que l'on avait, par erreur, pris le *préfet en conseil* pour le *conseil de préfecture présidé par le préfet*. On appliquait cependant la loi telle qu'elle avait été faite, son texte étant clair et obligatoire. La loi du 21 juin 1865 a fait disparaître cette anomalie en disposant, par son article 11, qu'à l'avenir seront portées devant le conseil de préfecture toutes les affaires contentieuses dont le jugement est attribué au préfet en conseil de préfecture, sauf recours au Conseil d'État.

[1] C. d'Ét. arr. du 27 mai 1863 (Aff. *Duplessis*).
[2] C. d'Ét. arr. du 13 mars 1856 (Aff. *Luco*). — Aucoc, *Sections de communes*, p. 252, n° 145.

§ 3. — Préfets juges au contentieux.

Sommaire.

390. Compétence des préfets en matière contentieuse.
391. Cas où le préfet statuait en conseil de préfecture avant la loi du 21 juin 1865.

390. Le préfet n'a que peu d'attributions en matière contentieuse. En voici l'énumération :

1° D'après l'art. 7 du décret du 15 octobre 1810, combiné avec le décret du 25 mars 1852, le préfet statue sur les demandes d'autorisation pour les établissements insalubres et incommodes de première et de deuxième classe. A ne considérer que la nature de la décision, ce ne serait là qu'une matière d'administration pure ; mais le décret, en ajoutant que le postulant peut, en cas de refus, porter le recours au Conseil d'État, on admet généralement qu'il a donné le caractère contentieux à une matière qui ne l'avait pas naturellement (V. *suprà*, t. V, p. 575, n° 505).

2° L'art. 76 de la loi du 30 avril 1806 donne au préfet le droit de frapper d'interdiction les moulins situés à l'extrême frontière, lorsqu'il est justifié qu'ils servent à la contrebande des grains et farines. L'arrêté peut être déféré au Conseil d'État par la voie contentieuse, mais il est provisoirement exécutoire [2].

3° D'après l'art. 2 de la loi du 11 juin 1817, lorsque

[1] V. plus haut, p. 355.

[2] Conf. art. 58 du Code forestier. Les peines sont, par exception, prononcées par le préfet et l'appel au Conseil d'État est admis. Cons. d'Ét., arr. du 11 janvier 1838 (aff. *Desfontaines*).

l'acquéreur d'un bien de l'État néglige de payer le prix, la déchéance peut être prononcée par le préfet sur la demande des préposés de l'administration; cependant ces arrêtés ne peuvent être mis à exécution qu'avec l'approbation du ministre des finances (V. *suprà*, t. V, p. 38, n° 32).

4° L'art. 64 de la loi du 21 avril 1810 sur les mines donne aux préfets, en cas de concurrence entre plusieurs maîtres de forges, le droit de déterminer la proportion dans laquelle chacun des concurrents pourra extraire le minerai de fer de la minière, que le propriétaire refuse d'exploiter ou qu'il exploite d'une manière insuffisante. Le préfet statue, sauf le recours au Conseil d'Etat. Cette attribution est, à la vérité, supprimée par la loi des 9-17 mai 1866; mais la loi conserve transitoirement ses effets pour une période de dix années (jusqu'à 1876) à l'égard des maîtres de forges qui étaient déjà établis au moment où la nouvelle disposition à été faite (V. *suprà*, t. V, p. 514, n° 455 et 456).

5° Si une concession de mines a été accordée à plusieurs concessionnaires, ils doivent justifier qu'il est pourvu, par une convention expresse, à ce que les travaux d'exploitation soient soumis à une direction unique et conduits vers un but déterminé. Si cette justification n'est pas faite ou si les conventions ne sont pas exécutées, le préfet peut prononcer la suspension des travaux en tout ou en partie, sauf recours au ministre et plus tard au Conseil d'État, par la voie contentieuse (art. 7 de la loi du 27 avril 1838) [1].

[1] V. *suprà*, t. V, p. 534, n° 475.

6° Lorsque, dans une exploitation de mines, on ouvre un puits ou une galerie contrairement aux lois et règlements, la fermeture peut être ordonnée par arrêté du préfet, sauf recours au ministre et même au Conseil d'Etat par la voie contentieuse (art. 8 de la loi du 27 avril 1838).

7° Les entreprises pour la fabrication du sel marin, lorsqu'elles ont été formées sans autorisation préalable, peuvent être frappées d'interdiction par arrêté du préfet, sauf recours contentieux. L'arrêté serait cependant exécutoire provisoirement (art. 7 et 11 de la loi du 17 juin 1840).

8° Le décret du 4 juillet 1806, art. 28, donnait au préfet compétence pour statuer sur les difficultés en matière de courses de chevaux. « La connaissance de toutes les difficultés qui pourront naître à cet égard entre les concurrents, est réservée exclusivement aux maires des lieux pour le *provisoire*, et aux préfets pour la *solution définitive*, sauf recours à notre Conseil d'Etat. » Un arrêté du ministre de l'intérieur, en date du 17 février 1853, art. 8, porte, d'un autre côté, que « toutes les réclamations ou contestations élevées au sujet des courses, sont jugées par les commissions. » Leurs décisions seraient même sans appel, excepté dans un cas, et la commission centrale des courses est chargée de statuer sur les réclamations qui lui parviennent, en vertu de l'art. 8. Mais nous estimons qu'un simple arrêté ministériel n'a pas pu changer une compétence établie par un décret impérial. Sans doute, si les concurrents se soumettent à l'autorité de la commission, ses décisions sont valables en vertu d'une

espèce de convention compromissoire ; mais ceux qui ne voudraient pas l'accepter auraient le droit d'invoquer le décret du 4 juillet 1806 et de faire annuler les décisions de cette juridiction illégalement établie[1] (V. *infrà*, t. VII, n° 408, note).

391. Le préfet statuait *en conseil de préfecture* dans les trois cas suivants :

1° Sur les contestations relatives à l'administration et à la perception des droits d'octroi entre les communes et les régisseurs des octrois en régie intéressée, ou, en cas de bail, entre la commune et le fermier, sur le sens des clauses du bail (art. 136 du décret du 17 mai 1809).

2° Sur les contestations entre la régie des contributions indirectes et les débitants des boissons relativement à la sincérité des déclarations sur le prix du détail (art. 49 de la loi du 28 avril 1816). Le préfet est chargé de la décision définitive ; car le maire commence par statuer provisoirement sur la difficulté.

3° Sur les contestations entre la régie des contributions indirectes et les débitants relativement au montant de l'abonnement pour remplacer le droit de détail (art. 70 et 78 de la loi du 28 avril 1816).

Ces attributions ont été conférées au conseil de préfecture par l'art. 11 de la loi du 21 juin 1865.

[1] Serrigny, 2e édit., t. III, p. 247, n° 1359, et Dufour, 2e édit., t. I, n° 614.

§ 4. — Sous-préfets juges au contentieux.

Sommaire.

392. Cas où les sous-préfets sont juges en matière contentieuse.

392. 1° Nous avons vu que les sous-préfets étaient compétents pour donner ou refuser l'autorisation de former les établissements dangereux ou insalubres de troisième classe. Par sa nature, cette attribution devrait être considérée comme étant d'administration pure; mais une disposition formelle du 15 octobre 1810 n'a pas voulu que ce pouvoir fût discrétionnaire, et elle a permis aux parties de se pourvoir contre le refus du sous-préfet, devant le conseil de préfecture[1]. La nature du recours a fait admettre que, par exception, le législateur a rendu contentieuse une matière d'administration pure[2].

2° L'art. 15 de l'arrêté du 8 plairial an XI portait que les contestations relatives au payement de l'octroi de navigation intérieure seraient soumises au sous-préfet dans l'arrondissement duquel le bureau de perception est situé. Une loi du 9 juillet 1836, art. 21, a transporté cette attribution aux tribunaux ordinaires comme toutes les questions de recouvrement des contributions indirectes.

3° D'après une ordonnance du 23 avril 1823, art. 6, les sous-préfets étaient compétents pour recevoir et

[1] Art. 8 du décret du 15 octobre 1810.

[2] M. Serrigny, 2e édit., t. III, p. 281, n° 1397, soutient, au contraire et avec raison selon nous, que la réponse du sous-préfet est un acte d'administration pure et que le contentieux naît seulement de la contradiction élevée contre le refus du sous-préfet.

apurer les comptes des receveurs municipaux dans les communes dont le revenu ordinaire n'excédait pas 100 fr. La loi du 18 juillet 1837, art. 66, a transporté cette attribution au conseil de préfecture sauf appel à la Cour des comptes.

4° D'après le code forestier, art. 20, amendé par la loi du 4 mai 1837, les contestations qui s'élèvent pendant l'adjudication des coupes de bois sur la validité des opérations ou sur la solvabilité des adjudicataires et de leurs cautions sont décidées par le fonctionnaire qui préside la séance d'adjudication, c'est-à-dire par le sous-préfet (art. 80 de l'ord. réglem. du 1er août 1827).

5° Quelques auteurs considèrent aussi comme donnant aux sous-préfets une attribution contentieuse l'art. 3 de la loi du 29 floréal an X : « Les procès-verbaux sur les contraventions seront adressées au sous-préfet, qui ordonnera *par provision*, et sauf recours au préfet, ce que de droit pour faire cesser le dommage.» Cette disposition reproduite par le décret du 16 décembre 1811, art. 113, a pour objet une mesure qui relève de l'action administrative; car le mot *provisoire* nous paraît lui donner ce caractère d'une façon irrécusable[1].

§ 5. — Maires juges au contentieux.

Sommaire.

393. Cas où les maires sont compétents en matière contentieuse.

393. Les maires ont quelques attributions en matière

[1] Cons. d'Ét., arr. du 16 décembre 1850 (aff. *Decaze*). Cet arrêt semble admettre la doctrine que le sous-préfet rend une décision contentieuse. V. dans le sens de l'opinion émise au texte, Serrigny, t. III, p. 279, n° 1396.

contentieuse. Ainsi, lorsque les agents des contributions indirectes ne veulent pas, pour la perception du droit de détail (*ad valorem*), accepter le prix déclaré par le débitant, il est statué provisoirement par le maire, et c'est le préfet, en conseil de préfecture, qui prononce définitivement[1]. Autre exemple : les officiers qui marchent sans leurs troupes, n'ont droit à être logés par les habitants, sur billets de logement, que moyennant indemnité ; les contestations qui s'élèveraient sur le montant du prix sont jugées par le maire[2]. Troisième cas : les difficultés, en matière de courses de chevaux, sont *provisoirement* jugées par le maire et définitivement par le préfet[3] (V. *suprà*, t. VII, n° 405).

Les maires sont compétents, en vertu de l'art. 63 de la loi du 18 juillet 1837, pour recouvrer sur états les recettes municipales à l'égard desquelles un autre mode de recouvrement n'a pas été prescrit. Ces états sont exécutoires après qu'ils ont été visés par le sous-

[1] Loi du 28 avril 1816, art. 49.

[2] Loi des 23 mai 1792-18 janvier 1793, art. 26 et 52.

[3] Un arrêté du 17 février 1853 a institué des commissions composées de trois commissaires, et qui statuent sans appel sur les difficultés, auxquelles les courses peuvent donner lieu. — Cet arrêté a-t-il pu transférer à une commission la compétence spéciale qu'avait attribuée au maire le décret du 4 juillet 1806, art. 27, 28? — On a fait observer que la présence du préfet *juge définitif*, dessaisit le maire, *juge provisoire*. Mais, en l'absence du préfet, la délégation ne peut légalement être donnée qu'au maire, non à une commission. (Trolley, t. II, p. 29, et Dufour, t. I, p. 516.) Voir *suprà* ce que nous avons dit sur les attributions des préfets. A ce raisonnement on peut répondre que les prix étant fondés par le gouvernement, l'institution des commissions spéciales doit être considérée comme une condition de la fondation. M. Bouchené-Lefer va jusqu'à dire qu'un simple particulier, en fondant des prix de courses, pourrait désigner le juge des contestations qui viendraient à s'élever. Oui ; mais si pareille clause n'a pas été insérée dans la libéralité, il n'appartient pas au ministre de changer la juridiction d'autant que le fondateur des courses a pu connaître la loi de 1806 et compter sur son application.

préfet. Le maire n'est d'ailleurs pas compétent pour juger les réclamations que pourraient soulever ces états de recouvrement. Les oppositions contre ces états, lorsqu'elles sont de la compétence des tribunaux, sont jugées comme affaires sommaires, et la commune peut y défendre sans autorisation du conseil de préfecture. Ces états sont exécutoires en vertu du visa donné par le sous-préfet. Les huissiers ne devraient donc pas refuser de les mettre à exécution sous prétexte qu'ils ne portent pas le mandement de justice[1].

§ 6. — Commission spéciale.

Sommaire.

394. Les commissions spéciales n'ont pas été entièrement supprimées pa la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales.

394. Nous avons déjà vu qu'en matière de *desséchements de marais* et autres cas prévus par la loi du 16 septembre 1807, une commission spéciale avait été chargée de statuer sur plusieurs matières qui seraient de la compétence du conseil de préfecture. Ces cas sont énumérés dans la loi du 16 septembre 1807, art. 30, 31 et 46. Les *commissions spéciales* ont beaucoup perdu de leur importance depuis que la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales, art. 26, § 2, a disposé que le conseil de préfecture connaîtrait à l'avenir des

[1] Ces états n'emportent pas, selon nous, hypothèque sur les biens du débiteur, et cela nonobstant les avis du Conseil d'État des 29 octobre 1811 et 24 mars 1812. Si elle avait entendu attacher cet effet aux états dressés par le maire, la loi de 1837 l'aurait dit. Elle a, au contraire, évité d'employer le mot *contrainte* pour éloigner l'extension des avis précités.

contestations qui, d'après la loi du 16 septembre 1807, devaient être soumises à une commission spéciale. Les termes de cet article sont généraux, et font naître la pensée que la suppression s'applique à tous les cas. Mais une disposition ne peut être entendue que suivant l'extension qu'autorise l'objet dont s'occupe la loi dont elle fait partie. La suppression de la commission spéciale doit, par conséquent, être limitée aux diverses espèces de travaux prévus par la loi du 21 juin 1865. Il faut conclure de là que ces commissions doivent encore être constituées, 1° pour l'application des art. 30 à 33 de la loi du 16 septembre 1807, sur la contribution des propriétaires aux travaux qui ont procuré à leurs immeubles une augmentation notable de valeur; 2° pour l'application de la loi du 28 mai 1858[1].

§ 7. — Cour des comptes.

395. Voir, à la fin du volume, un article spécial.

§ 8. — Autorités universitaires.

Sommaire.

396. Conseil départemental et préfet.
397. Conseil académique et recteur.
398. Conseil impérial.
399. Ministre de l'instruction publique.

396. Il y a dans chaque département un *conseil départemental de l'instruction publique*, dont la composi-

[1] Chauveau, *Code d'instruct. administ.*, 3e édit., t. I, p. 539, et à la note l'opinion de M. Godoffre, auteur du traité sur les *associations syndicales*.

tion est déterminée par la loi du 14 juin 1854, art. 5, combiné avec l'art. 10 de la loi du 15 mars 1850 et le décret du 9 mars 1852. Il est présidé par le préfet auquel ont été attribués tous les pouvoirs qu'avait précédemment le recteur en matière d'instruction primaire. C'est le préfet qui nomme et révoque les instituteurs communaux.

Les conseils départementaux sont juges de l'opposition formée à l'ouverture des écoles libres d'enseignement primaire ou secondaire, dans l'intérêt des mœurs publiques ou de la santé des élèves. Ils peuvent aussi appliquer les peines les plus sévères, même l'interdiction de la profession, à ceux qui donnent l'instruction libre, soit primaire, soit secondaire[1], et à ceux qui donnent l'instruction publique, mais seulement primaire[2]. Sous le régime de la loi du 28 juin 1833, les instituteurs ne pouvaient être interdits que par un jugement du tribunal civil. On n'avait pas voulu que l'enseignement libre fût jugé par des corps dont la composition était exclusivement universitaire (décr. du 17 mars 1808, art. 8). En 1850, les mêmes motifs n'existaient pas, puisque la nouvelle composition des conseils universitaires était formée d'une manière mixte.

397. Il y a au chef-lieu de chaque ressort d'Académie un conseil académique qui se compose : 1° du recteur, président; 2° des inspecteurs de la circonscription; 3° des doyens des facultés; 4° de sept membres choisis par le ministre, savoir : un parmi les évê-

[1] Loi du 15 mars 1850, art. 30, § 1; 67, § 1 et 68, § 1.
[2] Art. 33, § 3, de la même loi.

ques ou archevêques, deux parmi les membres du clergé catholique ou parmi les ministres des cultes non catholiques reconnus, deux dans la magistrature, deux parmi les fonctionnaires publics ou personnes notables de la circonscription (art. 3 de la loi du 14 juin 1854).

L'art. 4 de la loi du 14 juin 1854 définit en ces termes les attributions du conseil académique : « Il veille au maintien des méthodes d'enseignement prescrites par le ministre en conseil impérial de l'instruction publique, et qui doivent être suivies dans les écoles publiques d'instruction primaire, secondaire ou supérieure. Il donne son avis sur les questions d'administration, de finance ou de discipline qui intéressent les colléges communaux, les lycées et les établissements d'enseignement supérieur. »

Est-ce à dire que le conseil académique ait été, par la loi du 14 juin 1854, destitué de toute juridiction disciplinaire, et que sa compétence soit purement consultative? Ses attributions ont, à la vérité, été fort restreintes par cette loi ; mais comme elle n'a pas entièrement remplacé les lois antérieures, qu'elle a laissé subsister toutes les dispositions qui n'étaient pas incompatibles avec les nouvelles, on peut conclure que le conseil académique est encore compétent : 1° pour prononcer, sauf recours au conseil supérieur, sur les affaires contentieuses relatives à l'obtention des grades, aux concours devant les facultés (loi du 15 mars 1850, art. 14, § 6); 2° pour prononcer disciplinairement les peines universitaires contre les élèves en droit et en médecine, à raison de

leur participation hors des écoles à des troubles, désordres publics, rassemblements ou associations contraires aux lois (ord. du 5 juillet 1820, art. 18, 19, 20).

Les recteurs statuent après avoir l'avis des facultés et des écoles préparatoires sur toutes les questions relatives aux inscriptions des étudiants (art. 17 et 18 du décret du 22 août 1854). Ils ont le droit de former opposition à l'ouverture d'un établissement secondaire ou des cours publics d'enseignement secondaire (art. 60, 64 et 77 de la loi du 15 mars 1850).

398. D'après le décret-loi du 9 mars 1852, le conseil impérial de l'instruction publique se compose : 1° du ministre de l'instruction publique, président; 2° de trois sénateurs; 3° de trois membres du Conseil d'État; 4° de cinq archevêques ou évêques; 5° de trois membres des cultes non catholiques; 6° de trois membres de la Cour de cassation; 7° de huit inspecteurs généraux; 8° de deux membres de l'enseignement libre. La nomination des membres, autres que le ministre, et celle des vice-président et secrétaire se fait annuellement par décret.

Le conseil impérial a des attributions consultatives en matière administrative. Il *doit* être consulté en certains cas sous peine d'excès de pouvoir; dans d'autres, il *peut* être consulté par le ministre (art. 5 de la loi du 15 mars 1850). En matière disciplinaire, le conseil impérial est un juge d'appel qui statue en dernier ressort sur l'interdiction absolue, prononcée en premier ressort contre un instituteur primaire libre pour cause d'inconduite ou d'immoralité; sur l'interdiction absolue prononcée par le même conseil contre un in-

stituteur communal; sur l'interdiction à temps ou à toujours contre un chef d'établissement d'enseignement secondaire libre. Le conseil impérial peut également être saisi en appel des poursuites disciplinaires dirigées contre les étudiants et jugés en premier ressort par les conseils académiques.

399. Le décret du 9 mars 1852, art. 3, a transporté au ministre de l'instruction publique le droit de prononcer les peines disciplinaires contre les membres de l'enseignement secondaire ou supérieur. Ce pouvoir a été entouré par un décret du 11 juillet 1863 de certaines garanties pour le cas de révocation. Un comité de cinq membres désigné par le conseil impérial est appelé à donner son avis toutes les fois qu'il s'agit de prononcer la *révocation* d'un membre de l'enseignement secondaire ou supérieur *titulaire de son emploi*[1]. La désignation des membres du comité se fait annuellement; mais les mêmes personnes peuvent être réélues.

§ 9. — Autorités en matière de recrutement.

(V. *suprà*, t. IV, p. 479, nos 395 et suiv.)

[1] La même garantie n'est pas applicable aux agrégés, suppléants ou adjoints, puisqu'ils n'ont pas la qualité de *titulaires*.

CHAPITRE QUARANTE-HUITIÈME.

PROCÉDURE A SUIVRE DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DE PREMIÈRE INSTANCE.

Sommaire.

400. La procédure administrative n'a été organisée complétement que pour le Conseil d'État. Décret du 22 juillet 1806.
401. Le conseil de préfecture est la seule juridiction du premier degré qui présente une organisation judiciaire.

400. La procédure à suivre, en matière administrative, n'a été organisée d'une manière complète que pour les pourvois formés devant le Conseil d'État, par la voie contentieuse (décret du 22 juillet 1806). La loi ne s'étant occupée que dans quelques dispositions isolées de la manière de procéder devant les juges du premier degré, il a fallu que la jurisprudence et la doctrine remplissent cette lacune, soit à l'aide du décret du 22 juillet 1806, par voie d'analogie, soit en appliquant le Code de procédure civile toutes les fois que ses dispositions n'étaient pas incompatibles avec la nature des affaires administratives ou avec la rapidité que leur expédition réclame.

401. Parmi les juridictions administratives du premier degré, il n'y a que les conseils de préfecture qui aient les caractères extérieurs de la justice régulière et qui admettent l'idée d'une procédure; quant aux mi-

nistres, préfets, sous-préfets et maires, la loi n'a pas distingué, au point de vue de la forme, les cas où ils agissent comme administrateurs de ceux où ils décident comme juges, et c'est même parce que le législateur n'a pas fait de distinction, sous le rapport de la procédure, que l'on a quelquefois assimilé les deux attributions.

§ 1er. — Procédure devant les ministres.

Sommaire.

402. Procédure devant les ministres.
403. *Quid* du cas où la demande intéresse une partie autre que l'administration?
404. Le ministre doit statuer par une décision spéciale.
405. Délai dans lequel le ministre doit statuer.

402. Devant le ministre, les actions sont introduites par une pétition sur papier timbré (loi du 13 brumaire an VII, art. 12, n° 1); en principe, la demande n'est assujettie à aucun délai de rigueur, et, par conséquent, la partie pouvant, quand elle le veut, renouveler la demande, n'a pas, sous ce rapport, d'intérêt à faire constater par acte authentique la date de sa réclamation. Mais toute action est prescriptible par trente ans, et quelques-unes le sont après un délai moindre; d'un autre côté, les créanciers de l'État doivent, à peine de déchéance, demander la liquidation de leurs créances dans les cinq ans. On comprend donc que les parties, arrivées presque à la limite du temps qui leur est accordé, aient intérêt à s'assurer un moyen de preuve pour établir plus tard qu'elles ont réclamé dans le dé-

lai fixé par la loi. Un décret du 2 novembre 1864, art. 5, a disposé « que les ministres doivent faire dé-« livrer aux parties intéressées qui le demandent un « récépissé constatant la date de la réception et de « l'enregistrement au ministère de leur réclamation. » Devant un texte formel, il n'est pas à craindre que le récépissé soit refusé, si la partie en fait la demande. Qu'y aurait-il à faire cependant si, contrairement à toute vraisemblance, le refus venait à être opposé? En ce cas, les réclamants pourraient faire notifier leur demande par le ministère d'un huissier. L'affaire, une fois introduite, est instruite dans les bureaux du ministère, et ordinairement le dossier est renvoyé au préfet pour avoir son avis. Mais cette marche n'a rien d'obligatoire, et si le ministre se trouvait éclairé, il pourrait statuer *de plano*. Il n'y aurait excès de pouvoir qu'autant qu'il aurait négligé de suivre une formalité prescrite par la loi ou les règlements.

403. Si la demande formée devant le ministre intéressait une partie, telle qu'une commune ou un entrepreneur, le ministre ferait communiquer la pétition à l'intéressé. A cet effet la pétition est renvoyée au préfet, qui la porte à la connaissance des parties intéressées par voie de notification administrative et, après avoir recueilli les observations des défendeurs, renvoie les pièces au ministère en y joignant son avis. Cette notification peut être faite en la forme administrative, c'est-à-dire au moyen d'une simple lettre portée par un agent de l'administration[1]. Le défaut de commu-

[1] M. Chauveau, t. I, p. 82, n° 131, note 1, décide qu'il faut citer directement la partie adverse devant le ministre, et qu'à défaut de citation il n'y

nication produirait de graves conséquences; la décision en effet serait, à l'égard du tiers non averti, *res inter alios acta* ou *judicata*, et la partie à laquelle on l'opposerait pourrait la repousser par exception; le tiers aurait également le droit, pour éviter une exécution qu'il jugerait lui être préjudiciable, de se pourvoir par tierce opposition *pendant trente ans;* car aucun délai, à peine de déchéance, ne peut être établi par voie d'interprétation, et d'ailleurs nous verrons que la tierce opposition devant le Conseil d'État n'a été enfermée dans aucun délai spécial par le décret du 22 juillet 1806. Ainsi l'analogie corrobore l'application des principes généraux. Si elle a été appelée, la partie intéressée pourra donc interjeter appel au Conseil d'État dans les trois mois à partir de la notification; sinon, elle aura le droit de former tierce opposition, et la décision qui interviendra sur la tierce opposition pourra, comme toutes celles que rendent les ministres en matière contentieuse, être déférée au Conseil d'État. Quant à la forme de la tierce opposition, elle est la même que celle de toutes les demandes adressées au ministre.

404. D'après le décret du 2 novembre 1864, art. 6 « les ministres statuent par des *décisions spéciales* sur les affaires qui peuvent être l'objet d'un recours par la

aurait pas décision contradictoire. Mais il reconnaît qu'en pratique la pétition est adressée au ministre et que celui-ci provoque, s'il y a lieu, les observations du défendeur. La marche adoptée par l'usage nous paraît, au contraire, être préférable parce qu'elle est analogue à celle que le décret du 22 juillet 1806 a tracée pour l'introduction des demandes au Conseil d'État. La requête, en effet, d'après cette procédure, est présentée au Conseil, et c'est en vertu d'une ordonnance de *soit communiqué* que la partie adverse est informée de la demande qui a été faite contre elle.

voie contentieuse. Ces décisions sont notifiées aux parties administrativement. » Il faut entendre par *décisions spéciales* des décisions motivées, les auteurs du décret ayant voulu exclure les réponses qui consistaient à mettre sur la demande les mots *adopté* ou *rejeté*, sans motifs ordinairement et quelquefois même sans signature.

405. L'expérience avait manifesté un abus très-grave, et que cependant il était impossible de combattre parce qu'il s'appuyait sur la force d'inertie. Les ministres saisis d'une réclamation contentieuse pouvaient indéfiniment garder le silence, et comme ils n'étaient soumis à aucun délai ni à aucune publicité, il en résultait que les parties n'avaient aucun moyen de vaincre le refus de prononcer. Le décret du 2 novembre 1864 a, partiellement du moins, corrigé le défaut de la législation par l'art. 7 qui dispose en ces termes : « Lorsque les ministres statuent sur des recours contre les décisions d'autorités qui leur sont subordonnées, leur décision doit intervenir dans le délai de quatre mois, à dater de la réception de la réclamation au ministère. Si des pièces sont produites ultérieurement par le réclamant, le délai ne court qu'à dater de la réception de ces pièces. Après l'expiration de ce délai, s'il n'est intervenu aucune décision, les parties peuvent considérer leur réclamation comme rejetée et se pourvoir devant le Conseil d'État. »

§ 2. — Procédure devant les préfets et les maires.

Sommaire.

406. Procédure devant les préfets et les maires.

406. Devant les préfets et les maires, comme devant les ministres, la demande est formée par une pétition écrite sur papier timbré. Si elle intéresse une partie adverse, elle est communiquée par le préfet ou par le maire, et moyennant ce la décision qui intervient est contradictoire. Il y a lieu seulement de faire observer que pour ces derniers il existe une voie de recours qu'on n'a pas contre les actes des ministres : c'est la demande en annulation adressée au supérieur hiérarchique immédiat.

Le recours est portée directement au Conseil d'État toutes les fois que la loi dit qu'il « *sera statué par le préfet sauf recours au Conseil d'État.* » Lorsque la loi n'a rien dit et que la partie se pourvoit pour *incompétence* ou *excès de pouvoir*, elle a le droit de choisir entre le recours direct au Conseil d'État et le pourvoi devant le supérieur hiérarchique. Dans tous autres cas, la partie ne peut pas se pourvoir devant le Conseil d'État, *omisso medio*, et elle doit passer d'abord par le pourvoi devant le supérieur hiérarchique.

Quoique le décret du 2 novembre 1864 ne parle que des ministres, et ne soit pas applicable textuellement aux préfets et aux maires, nous déciderons cependant que dans les matières contentieuses, les préfets et les maires doivent statuer par des décisions spéciales et motivées. Quant au délai de quatre mois

fixé par l'art. 7 de ce décret, il est impossible de l'étendre par analogie, d'autant que l'article attache à l'expiration de ce temps des conséquences qui doivent être *strictissimæ interpretationis*. Nous nous bornerons à dire que les préfets doivent statuer sans retard, d'autant qu'en matière administrative presque toutes les affaires ont un caractère urgent.

Aucune disposition n'oblige formellement les préfets et les maires à donner un récépissé des réclamations formées devant eux. Mais cette formalité est tellement naturelle, qu'il serait déraisonnable de refuser le reçu demandé. En tous cas la partie pourrait, si elle éprouvait un refus, faire notifier par un huissier afin de constater la date de sa demande.

Les décisions des ministres, préfets, sous-préfets et maires, en matière contentieuse, ont l'autorité de la chose jugée quand toutes les voies de recours sont épuisées. Pour celui qui a obtenu gain de cause, elles constituent, par conséquent, un droit désormais incontestable.

§ 3. — Procédure devant les conseils de préfecture.

Sommaire.

407. Renvoi de l'art. 14 de la loi du 21 juin 1865.
408. Décret du 12 juillet 1865. — Introduction de la demande.
409. Introduction de la demande lorsqu'il y a une partie autre que l'administration générale.
410. Mesures d'instruction. — Arrêtés préparatoires et interlocutoires.
411. Enquêtes.
412. Expertises.
413. Procès-verbaux en matière de grande voirie.
414. Remise du dossier au commissaire du gouvernement.
415. Défense des parties. — Mémoires et observations orales. — Conclusions du commissaire du gouvernement.
416. Arrêtés du conseil de préfecture.

407. L'art. 14 de la loi du 21 juillet 1865 avait renvoyé à un règlement d'administration publique « 1° les délais et les formes dans lesquels les arrêtés contradictoires ou non contradictoires des conseils de préfecture peuvent être attaqués; 2° les règles de la procédure à suivre devant les conseils de préfecture, notamment pour les enquêtes, les expertises et les visites de lieux; 3° ce qui concerne les dépens. » Ce règlement devait même être converti en loi dans le délai de cinq années.

408. Le règlement annoncé n'a pas encore été publié; seulement, le 12 juillet 1865 a paru un décret dont la préparation était même antérieure à la loi du 21 juin 1865, qui règle certains détails de procédure, mais qui cependant ne remplit pas les points renvoyés par l'art. 14 ci-dessus rapporté. Ce décret n'en est pas moins obligatoire pour les matières dont il s'occupe, et, quant aux parties qu'il ne prévoit pas, les lacunes doivent être comblées soit par l'analogie avec la procédure devant les tribunaux de droit commun, soit avec les procédures spéciales devant les autres juridictions administratives.

L'art. 1er de ce décret porte que les requêtes et mémoires introductifs d'instance, ainsi que les pièces à l'appui, doivent être déposés au greffe du conseil. Il faut conclure de là que la demande est introduite non par une assignation à la partie adverse, mais par une requête, comme pour les pourvois au Conseil d'État. Cette requête est ensuite communiquée à la partie intéressée en la forme administrative, si l'adversaire est un particulier ou une personne morale, et non l'administration puissance publique. La requête est adressée au préfet,

comme président du conseil de préfecture; il n'y aurait du reste pas d'irrégularité si la pétition portait en tête : à MM. les *membres du conseil de préfecture de tel département.* Si la partie avait intérêt à prouver qu'elle a réclamé avant l'expiration d'un certain délai, elle se ferait délivrer un récépissé du secrétaire général. Quoique le décret du 12 juillet 1865 n'ait pas créé cette obligation et se soit borné à dire que les pièces seront timbrées et enregistrées (art. 1, § 2), la partie a le droit de demander au secrétaire-greffier du conseil de préfecture ce que, d'après le décret du 2 novembre 1864, les ministres ne doivent pas lui refuser. Au reste, elle pourrait, en cas de refus, faire notifier sa demande à la préfecture par le ministère d'un huissier. Ainsi, en matière de contributions directes, la *décharge* et la *réduction* doivent être demandées dans le délai de trois mois à partir de la publication des rôles, qui est faite tous les ans dans chaque commune. On conçoit qu'en pareil cas il puisse y avoir intérêt à bien établir qu'on s'est pourvu à temps.

La pétition doit être écrite sur papier timbré, même quand elle n'est pas notifiée par huissier; cependant, par exception en matière de contributions directes, les demandes en décharge ou réduction en sont dispensées quand il s'agit de cotes au-dessous de 30 fr. — Les réclamations en matière électorale sont toujours dispensées du timbre[1].

[1] Le Conseil d'État rejette comme irrecevables les demandes sur papier libre, par cette raison que la demande *est irrégulière en la forme.* Il aurait été, à notre avis, plus conforme aux principes et à la loi sur le timbre d'appliquer l'amende, qui est la peine normale de l'infraction aux lois sur le timbre. Mais la jurisprudence est établie en sens contraire.

409. Celui qui plaide contre l'administration n'a pas d'autre formalité à remplir pour introduire régulièrement la demande; le fait seul de la réclamation adressée au préfet, c'est-à-dire au représentant général de l'administration, est un avertissement suffisant. Mais celui qui aurait pour adversaire un particulier ou une commune, ou tout autre établissement public, devrait lui faire une communication directe [1].

Cette communication est régie par les art. 2, 3 et 4 du décret du 12 juillet 1865 :

Art. 2. « Immédiatement après l'enregistrement des requêtes et mémoires introductifs d'instance, le préfet ou le conseiller qui le remplace, désigne un rapporteur auquel le dossier de l'affaire est transmis dans les vingt-quatre heures.

Art. 3. « Le rapporteur est chargé, sous l'autorité du conseil de préfecture, de diriger l'instruction de l'affaire ; il propose les mesures et les actes d'instruction. — Avant tout, il doit vérifier si les pièces dont la production est nécessaire pour le jugement de l'affaire sont jointes au dossier.

Art. 4. « Sur la proposition du rapporteur, le conseil de préfecture règle les communications à faire aux parties intéressées, soit des requêtes et mémoires introductifs d'instance, soit des réponses à ces requêtes et mémoires. — Il fixe, EU ÉGARD AUX CIRCONSTANCES DE L'AFFAIRE, le délai qui est accordé aux parties pour prendre communication des pièces et fournir leurs défenses ou réponses. »

[1] Cons. d'Ét., arr. des 11 juillet 1845 et 26 novembre 1839.

Les pièces sont communiquées au greffe et sans déplacement (art. 7 du décret du 12 juillet 1865). Lorsque les parties sont appelées à produire des défenses, elles doivent être invitées à faire connaître si elles ont l'intention d'user du droit de faire présenter des observations orales par un mandataire (art. 6, même décret).

410. Le conseil de préfecture, une fois saisi, peut ordonner, par des décisions préparatoires ou interlocutoires, toutes les mesures propres à éclairer la conscience de ses membres : une enquête, une expertise, une vérification des lieux, un interrogatoire sur faits et articles, l'avis des administrateurs les plus rapprochés des lieux[1]. La forme de ces enquêtes, expertises et visites de lieux devait être fixée par le règlement auquel renvoyait l'art. 14 de la loi du 21 juin 1865; mais le décret du 12 juillet ne s'en est point occupé, de sorte que ces mesures d'instruction n'étant régies par aucune disposition formelle, il faut consulter l'analogie.

411. Devant les tribunaux, on distingue l'enquête sommaire et l'enquête ordinaire; la première, plus brève, moins coûteuse, serait mieux accommodée à la nature presque toujours urgente des affaires administratives. Mais il y a une espèce d'enquête plus rapide encore que l'enquête sommaire, et c'est celle qui est

[1] La différence entre le préparatoire et l'interlocutoire est une distinction qui tient à la nature des choses et qui, par conséquent, doit être suivie devant les conseils de préfecture comme elle l'est devant les tribunaux ordinaires. Le conseil serait donc lié par un avant faire droit qui préjugerait le fond. C'est ce qui aurait lieu toutes les fois que la décision ne pourrait pas s'expliquer autrement que par l'intention de juger un point pour le cas où certains faits viendraient à être constatés.

faite par les juges de paix; non-seulement elle se fait plus brièvement, mais encore les nullités et déchéances n'y occupent que très-peu de place, et, à ce titre encore, cette espèce d'enquête conviendrait mieux aux affaires administratives.

412. L'expertise est le mode d'instruction le plus employé par les conseils de préfecture. Il y a d'abord certaines lois qui ont prescrit l'expertise, en déterminant les formes à suivre. Ainsi, lorsqu'il s'agit de fixer l'indemnité due aux propriétaires, dans les cas prévus par la loi du 16 septembre 1807, l'art. 56 de cette loi dispose que l'estimation sera faite par trois experts, l'un nommé par le propriétaire et l'autre par le préfet. Quant au tiers expert, c'est de droit l'ingénieur en chef du département. Les travaux publics sont-ils entrepris par la commune, au lieu de l'être par l'État, un expert est nommé par le propriétaire, un autre par le maire et le tiers expert par le préfet.

Cette disposition, tout à fait spéciale, ne lie pas le conseil de préfecture dans les autres matières; il pourrait donc ne nommer qu'un expert au lieu de trois, et cela, même quand les parties n'y consentiraient pas. Les experts, nommés par le conseil de préfecture, feront bien de suivre les formalités prescrites au titre correspondant du Code de procédure; mais leur inobservation n'entraînerait pas la nullité de l'expertise. Il en est une cependant que la jurisprudence considère comme substantielle : c'est la *prestation du serment*[1]. Cette règle est d'ailleurs applicable à toutes

[1] Cons. d'Ét., arr. des 13 août 1824, 13 octobre 1828, 31 août 1849, 26 mars 1850 et 1er juin 1850.

espèces d'expertises administratives, à celles qui sont obligatoires comme à celles qui sont facultatives. Mais, pour les premières, se présente la question de savoir si l'ingénieur en chef est, comme tiers expert, dans le cas prévu par l'art. 56 de la loi du 16 septembre 1807, obligé de prêter un serment spécial, ou si le serment général qu'il a prêté de bien remplir ses fonctions est valable pour un acte qu'il fait, non en vertu d'un choix exprès, mais par suite de l'exercice de ses fonctions? — La jurisprudence décide avec raison qu'en ce cas il n'est pas tenu de prêter un serment spécial[1]. Mais il en serait autrement lorsque les travaux sont faits par une commune, si le préfet désignait l'ingénieur en chef comme tiers expert, parce qu'alors l'ingénieur ne procéderait pas de droit en vertu de la fonction pour laquelle il a prêté serment[2].

Le tiers expert n'est pas, en matière administrative, obligé de se rattacher à l'un des avis émis par les experts, et il a le droit d'adopter une troisième opinion sans que pour cela l'expertise puisse être arguée de nullité[3].

L'expertise est également obligatoire pour les contributions directes, en ce sens que si la partie la demande, elle ne peut pas lui être refusée; dans ce cas, on ne nomme que deux experts, dont l'un est choisi par le sous-préfet et l'autre par le réclamant[4].

[1] Cons. d'Ét., arr. du 8 décembre 1853.

[2] Cons. d'Ét., arr. du 21 juin 1854. Dans la pratique, l'ingénieur en chef prête serment même lorsqu'il est tiers expert de droit en vertu de la loi. La jurisprudence décide seulement qu'il n'y a pas nullité si le serment n'a pas été prêté.

[3] Cons. d'Ét., arr. des 31 mai 1855 et 17 avril 1856.

[4] Arrêté du 24 floréal an VIII.

L'art. 17 de la loi du 21 mai 1836 a aussi modifié la nomination des experts, lorsqu'il s'agit de fixer l'indemnité due pour terrains occupés temporairement, extraction de matériaux, dépôts ou enlèvements de terre, nécessités par la construction de chemins vicinaux. L'un des experts est nommé par le propriétaire, l'autre par le sous-préfet, et, en cas de discord, le tiers expert est nommé par le conseil de préfecture. Rien n'est plus propre que cette diversité incohérente, à démontrer combien serait désirable une codification qui introduirait un peu d'unité dans le désordre de dispositions faites successivement.

413. Pour les contraventions de grande voirie, il existe un moyen spécial d'instruction; ce sont les procès-verbaux des agents auxquels les lois ont donné compétence à cet effet[1]. Ces procès-verbaux ne font pas, en règle générale, foi jusqu'à inscription de faux, mais seulement jusqu'à preuve contraire[2]. Ils ne font preuve jusqu'à inscription de faux que lorsqu'ils ont été dressés par des agents auxquels la loi accorde formellement cette autorité.

D'après l'art. 8 du décret du 12 juillet 1865, lorsqu'il s'agit de contraventions, il est procédé comme il suit, à moins qu'il n'ait été établi d'autres règles par la loi.— Dans les cinq jours qui suivent la rédaction du procès-verbal de contravention et son affirmation, quand elle est exigée, le sous-préfet doit faire au contrevenant notification de la partie du procès-verbal, ainsi que de l'affirmation avec citation devant le conseil de préfec-

[1] Lois du 27 floréal an X et du 23 mars 1842.
[2] Art. 154 du Code d'instruction criminelle.

ture. — La notification et la citation sont faites dans la forme administrative. — La citation doit indiquer au contrevenant qu'il est tenu de fournir ses défenses écrites, dans le délai de quinzaine à partir de la notification qui lui est faite, et l'inviter à faire connaître s'il entend user du droit de présenter des observations orales. — Il est dressé acte de la notification et de la citation; cet acte doit être envoyé immédiatement au sous-préfet; il est adressé par lui, sans délai, au préfet, pour être transmis au conseil de préfecture et y être enregistré comme il est dit en l'art. 1er. — Lorsque le rapporteur a été désigné, s'il reconnaît que les formalités prescrites dans les 3e et 4e alinéa du présent article n'ont pas été remplies, il en réfère au conseil pour assurer l'accomplissement de ces formalités.»

414. Lorsque l'affaire est en état de recevoir une décision, le rapporteur prépare le rapport et le projet de décision (art. 9). Le dossier avec le rapport et le projet de décision, est remis au secrétaire-greffier, qui le transmet immédiatement au commissaire du gouvernement (art. 10). Le rôle de chaque séance publique est arrêté par le préfet ou par le conseiller qui le remplace, sur la proposition du commissaire du gouvernement (article 11).

415. Les parties ont le droit de remettre des mémoires par écrit et de présenter ou faire présenter des observations orales à l'audience publique (décret du 30 décembre 1862). Le décret porte que les parties peuvent se faire représenter par des mandataires. Ces mandataires doivent avoir un pouvoir écrit de la partie lorsqu'ils ne sont pas assistés de l'intéressé en personne.

Cependant l'arrêté qui règle la procédure devant le conseil de préfecture de la Seine reconnaît aux avoués et aux avocats au Conseil d'État le pouvoir de se constituer pour les parties, sans mandat écrit. D'après l'art. 12 du décret du 12 juillet 1865, toute partie qui a fait connaître l'intention de présenter des observations orales doit être avertie, par lettre non affranchie, à son domicile ou à celui de son mandataire ou défenseur lorsqu'elle en a désigné un, du jour où l'affaire sera appelée en séance publique. Cet avertissement sera donné quatre jours au moins à l'avance. Après les observations présentées par la partie ou en son nom, le commissaire du gouvernement donne ses conclusions. Les fonctions de commissaire sont remplies par le secrétaire général de la préfecture. Aux conseils de préfecture de la Seine, de Seine-et-Oise, du Nord, du Rhône, des Bouches-du-Rhône, etc., etc., elles ont été confiées à des auditeurs au Conseil d'État délégués spécialement pour les remplir. Partout où des auditeurs n'ont pas été envoyés, le secrétaire général fait les fonctions de commissaire. Même dans les conseils auxquels des auditeurs sont attachés, les fonctions n'appartiennent pas moins *de droit* au secrétaire général, quoique *en fait* les conclusions soient toujours données par les auditeurs.

416. Ordinairement, les arrêtés des conseils de préfecture sont divisés en trois parties : 1° les *visa* où l'on relate, en les analysant, les principales pièces produites et les dispositions de loi ; cette partie équivaut à un exposé des faits et tient la place de ce que, dans la procédure ordinaire, on appelle les *qualités ;* 2° les considérants

ou les motifs ; 3° le dispositif. — Art. 13 du décret du 12 juillet 1865 : « Les arrêtés pris par les conseils de préfecture dans les affaires contentieuses mentionnent qu'il a été statué en séance publique. Ils contiennent les noms et conclusions des parties, le vu des pièces principales et des dispositions législatives dont ils font l'application.—Mention y est faite que le commissaire du gouvernement a été entendu. — Ils sont motivés. — Les noms des membres qui ont concouru à la décision y sont mentionnés. — La minute est signée par le président, le rapporteur et le secrétaire-greffier. » — Quant aux motifs, il est difficile de poser une règle générale qui permette de reconnaître dans quels cas ils seront suffisants et dans quels autres ils ne le seront pas. C'est une question de fait que le Conseil d'État appréciera, suivant les circonstances [1] ; le principe est que l'arrêté doit être motivé et que les motifs doivent être *sérieux*. On a, par exemple, considéré comme illusoires les motifs d'un arrêté qui, sur une demande de vingt-sept chefs, formée par des entrepreneurs de travaux publics, allouait aux demandeurs une somme de 5,000 francs. « Considérant que la majeure partie des pertes était due à l'inhabileté des entrepreneurs, mais que néanmoins il en était quelques-unes dont ils n'avaient pu se garantir [2]. »

Passons à la procédure devant le juge du second degré.

[1] Ordonnances des 19 janvier 1832, 5 décembre 1837, et arr. du 10 mai 1851.

[2] Cet exemple rappelle celui que cite Boitard dans son *Cours de procédure* : « *Attendu*, disait un conseil de révision de la garde nationale, *que la décision des premiers juges n'a pas le sens commun.* »

CHAPITRE QUARANTE-NEUVIÈME.

PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT.

Sommaire.

417. Délai pour se pourvoir au Conseil d'État. — Point de départ du délai.
418. *Dies à quo* et *Dies ad quem*
419. L'appel peut être interjeté contre les arrêtés interlocutoires.
420. Les affaires sont introduites par une requête signée d'un avocat au Conseil d'État.
421. Exceptions.
422. Ordonnance de *soit communiqué.*
423. Mémoires et requêtes.
424. Examen par la section.
425. Assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux.
426. Audience publique.
427. Délibération.
428. Décret. — Parties dont il se compose.
429. Voie de recours contre les arrêts du Conseil d'État. — Opposition.
430. Tierce opposision.
431. Révision.
432. Condamnation aux dépens.

417. Nous avons vu que des maires aux préfets et de ceux-ci aux ministres, il n'y avait pas de délai pour l'appel, et que le pourvoi était recevable tant que la demande n'était pas prescrite ou éteinte d'une manière quelconque. Mais devant le Conseil d'État, il faut, à peine de déchéance, qu'il soit formé dans les trois mois à partir de la *notification* de l'arrêté attaqué (art. 11 du décret du 22 juillet 1806).

Comme la notification ne fait courir le délai de l'appel qu'en raison de la connaissance qu'elle donne à la

partie intéressée, la jurisprudence du Conseil d'État a plusieurs fois considéré comme équivalant à notification des faits impliquant que la partie avait connu l'arrêté, et rejeté, comme tardifs, des pourvois formés plus de trois mois après la connaissance acquise[1]. Cette doctrine devait conduire le Conseil d'État à décider que la notification de l'arrêté fait courir les délais de l'appel contre la partie qui notifiait; car après un tel acte, elle ne pourrait pas prétendre ignorer l'existence de l'arrêté[2]. — Toutes les difficultés auxquelles a donné lieu la théorie de la *connaissance acquise équivalant à notification* sont venues, non de la loi, mais de ce qu'on a voulu s'écarter de ses dispositions. L'art. 11 du décret du 22 juillet 1806 avait en effet résolu la question, en disant : « Le recours ne sera pas recevable après trois mois, à partir du jour *où la décision aura été notifiée.* » Ces termes,

[1] Il est difficile d'établir quelle a été la théorie que le Conseil d'État a prise pour guide dans la solution des espèces qui lui ont été soumises. Le Conseil d'État avait jugé, à plusieurs reprises, que la connaissance qui résultait d'une délibération d'un conseil municipal équivalait à la notification faite au maire de la commune (Cons. d'Ét., arr. des 29 mars et 21 juin 1851): mais dans un décret du 1er décembre 1852 (aff. *ville de Mulhouse*), il a décidé que le délai de trois mois avait commencé à courir, non à partir de la délibération du conseil mais seulement du jour de la notification. Plus tard le Conseil d'État a jugé que le délai courait du jour où la partie qui se pourvoit avait pris connaissance de la décision attaquée, demandé et obtenu un sursis (Cons. d'Ét., arr. du 19 novembre 1855), ou du jour de la communication faite à la partie, dans les bureaux du ministre (Cons. d'Ét., arr. du 24 janvier 1856). Un arrêté du 23 novembre 1854 a décidé que la connaissance acquise équivalant à notification résultait suffisamment de l'assignation donnée devant le tribunal civil, en exécution d'un arrêté du conseil de préfecture et de la notification du jugement rendu sur cette assignation « ledit jugement contenant, dans l'exposé des faits et dans les motifs, l'indication répétée de la date et des dispositions de l'arrêté attaqué. »

[2] Cons. d'Ét., arr. des 14 décembre 1835 et 14 juillet 1842.

aussi positifs que ceux dont se sert le Code de procédure, excluaient toute incertitude[1].

418. De ce que l'appel n'est pas recevable, *après le délai de trois mois*, il faut conclure que le jour de l'échéance ou *dies ad quem* doit être compté et que le pourvoi serait tardif s'il n'était fait que le jour qui suit l'échéance. Mais le jour de la notification n'est pas compris dans le délai, par application de la maxime consacrée par l'art. 1033 du Code de procédure civile : *Dies termini non computantur in termino.* Si cette règle n'est pas applicable au jour de l'échéance, c'est qu'il y est dérogé, en ce point, par les termes de l'art. 11 du décret du 22 juillet 1806[2].

419. L'appel peut être interjeté contre les arrêtés interlocutoires ou définitifs; mais la partie a la faculté d'attendre l'arrêté définitif, avant de se pourvoir contre l'arrêté interlocutoire afin de joindre les deux arrêtés dans le même pourvoi. Quant aux arrêtés préparatoires qui ne préjugent pas le fond, ils ne peuvent pas être l'objet d'un pourvoi spécial, et les parties doivent attendre l'arrêté définitif; la raison en est que si elles éprouvent quelque préjudice d'un arrêté interlocutoire qui préjuge le fond, un arrêté préparatoire ne leur cause aucun dommage.

L'appel n'est pas suspensif, en matière administrative,

[1] V. une note de M. Lebon, dans le *Recueil des arrêts*, année 1851, aff. *Costes*. Jusqu'à 1839, la jurisprudence du conseil avait exigé la *notification*. — V. art. 443 du Code de procédure civile.

[2] V. Cons. d'Ét., deux arrêtés en date du 23 novembre 1850. C'est ainsi qu'en matière de droit commun, on compte le jour de l'échéance toutes les fois que le législateur a dit qu'un acte devrait être fait *dans* le délai de trois mois, ou qu'un acte ne serait plus recevable *après* le délai de trois mois.

comme il l'est devant les tribunaux ordinaires ; cela vient de ce que toutes les affaires administratives sont présumées urgentes, et c'est pour cela qu'en principe, la loi accorde l'exécution provisoire. La partie qui voudrait empêcher l'exécution devrait en faire la demande à la section du contentieux qui pourrait faire rendre un décret ordonnant la suspension par un avant faire droit.

420. Au Conseil d'État, la demande est introduite par une requête signée d'un avocat au Conseil et à la Cour de cassation. Cette règle générale admet deux espèces d'exceptions ; car il y a des affaires qui sont dispensées du ministère des avocats, en raison de leur nature, et d'autres à cause de la qualité des parties.

421. Sont exceptées, *en raison de leur nature*, les réclamations en matière de : 1° contributions *directes*. Les pourvois relatifs aux contributions indirectes ne seraient pas dispensées du ministère des avocats au Conseil d'État ; 2° d'élections départementales ou d'arrondissement (loi du 22 juin 1833, art. 53) et municipales (loi du 5 mai 1855, art. 45) et des conseils de prud-hommes (loi du 1er juin 1853, art. 8) ; 3° de contraventions de roulage (loi du 30 mai 1851, art. 25) et de grande voirie (loi du 21 juin 1865, art. 12) ; 4° de recours pour incompétence et excès de pouvoir (art. 1er du décret du 2 novembre 1864) ; 5° liquidations de pension ou refus de liquidation (même article du même décret).

Sont exceptées, à cause de la *qualité des parties*, les pourvois formés par les représentants de l'administration, c'est-à-dire ordinairement les ministres agissant en cette qualité.

Les réclamations relatives aux contributions et aux

élections sont introduites par une requête signée de la partie et adressée au président du Conseil d'État soit directement, soit par l'intermédiaire du préfet; mais, dans les deux cas, il faut qu'elle parvienne au Conseil d'État, avant l'expiration des trois mois. En matière de police de roulage, une disposition expresse de la loi du 30 mai 1851 porte qu'il suffit que la remise du mémoire soit faite au secrétariat de la préfecture, avant l'expiration des trois mois, quand même elle ne parviendrait que postérieurement au Conseil d'État.

En matière d'incompétence, d'excès de pouvoirs ou de liquidation de pension, l'art. 1er du décret du 2 novembre 1864 porte que les parties dispensées du ministère des avocats doivent elles-mêmes se conformer, comme y seraient tenus les avocats, aux dispositions de l'art. 1er du décret du 22 juillet 1806. Quant aux pourvois formés par les ministres, ils résultent de l'envoi au président du Conseil d'État d'un *rapport sur l'affaire.* — La requête introductive est enregistrée au secrétariat de la section du contentieux. D'après la loi, cette requête doit contenir l'exposé *sommaire* des faits, les noms, qualités et demeure des parties, les moyens et les conclusions. Comme les parties ne se décident guère à se pourvoir qu'au dernier moment, et qu'il serait difficile, dans le peu de temps qui reste, de réunir tous les éléments d'une discussion complète, la loi permet de déposer une *requête sommaire* qui arrête la déchéance. Dans l'usage, cette requête sommaire est ensuite complétée par une *requête ampliative* (art. 1er du décret du 22 juillet 1806).

422. Le président de la section désigne un rapporteur, sur le rapport duquel la section du contentieux ordonne la communication à la partie adverse ; cette *ordonnance de soit communiqué* est accordée dans toutes les affaires et, depuis qu'elle n'est plus qu'une simple formalité, elle ressemble à un circuit inutile pour appeler l'adversaire devant le Conseil d'État.

Il n'est pas rendu d'*ordonnance de soit communiqué* pour les pourvois formés par les particuliers contre les ministres ; ces derniers sont considérés comme suffisamment avertis par le dépôt du pourvoi au conseil, et la communication au ministre compétent est faite administrativement ; en d'autres termes, l'envoi des pièces a lieu dans la forme ordinaire des relations entre les sections du Conseil d'État et les divers ministères.

Au contraire, quand il s'agit de communiquer à une partie adverse autre que le ministère, il n'y a pas d'autre voie à prendre que de faire notifier l'*ordonnance de soit communiqué*. Le demandeur a deux mois (décret du 2 novembre 1864, art. 3), sous peine de déchéance, pour faire signifier l'ordonnance, et ce délai court à partir du moment où elle a été rendue (art. 12 du décret du 22 juillet 1806). Le défendeur a, pour notifier la requête en défense, les délais suivants : quinzaine s'il est domicilié à Paris ou dans un rayon de cinq myriamètres ; un mois, s'il demeure à une distance plus éloignée, dans le ressort de la Cour impériale de Paris ou dans les ressorts des Cours d'Orléans, Rouen, Amiens, Douai, Nancy, Metz, Dijon et Bourges ; deux mois, pour les autres Cours. Enfin, pour les colonies,

c'est à la section qu'il appartient de fixer le délai, et il est fixé par l'*ordonnance de soit communiqué*. Tels sont les délais réguliers; mais, s'il y avait urgence, le président de la section pourrait fixer les délais plus courts dans lesquels le défendeur serait tenu de produire sa requête en défense.

423. Dans la quinzaine, après les défenses fournies, le demandeur est autorisé à notifier une nouvelle requête à laquelle le défendeur peut répondre dans la quinzaine suivante. On voit par là que les parties ont le droit de signifier deux requêtes chacune, et la loi déclare formellement qu'il n'en doit pas être fait un plus grand nombre; nous rappellerons seulement que, d'après l'usage reçu, le demandeur en peut donner trois : 1° la requête provisoire; 2° la requête ampliative; 3° la requête en réponse aux défenses.

Si c'est un ministre, au nom de l'État, qui est *demandeur*, la notification de l'*ordonnance de soit communiqué* se fait en la forme administrative; mais, dans tout autre cas, même quand l'affaire intéresse un département ou une commune, il faut employer le ministère des huissiers. Pour les parties domiciliées à Paris, les huissiers au Conseil d'État doivent être employés comme ils le sont nécessairement pour les notifications d'avocat à avocat; celles qui ne sont pas domiciliées à Paris peuvent s'adresser à un huissier des lieux.

424. L'affaire est l'objet d'un premier examen, à huis clos, dans la section du contentieux. Un projet de décret conforme à l'avis adopté par la majorité de la section est rédigé par le rapporteur, et c'est sur cette mé-

daction que doit s'ouvrir la discussion après la séance publique.

Toutes les affaires ne sont pas l'objet d'un débat public; on ne porte à l'audience, d'après l'art. 21 du décret organique, que les affaires où il y a eu constitution d'avocat et, parmi celles qui ont été formées directement par les parties, les affaires dont le renvoi à l'audience est demandé par l'un des conseillers d'État de la section ou par le commissaire du Gouvernement[1].

425. L'assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux se compose : 1° de la section du contentieux; 2° de dix membres adjoints, pris dans les autres sections, à raison de deux par chacune, en tout seize conseillers; le nombre des maîtres des requêtes attachés à la section du contentieux est de sept et celui des auditeurs de cinq. Trois maîtres des requêtes sont désignés pour remplir les fonctions de commissaires du Gouvernement, et on les choisit indistinctement dans la première ou la deuxième classe[2]. L'assemblée ne peut délibérer qu'autant qu'il y a onze conseillers présents, et on ne doit pas compter ceux qui font partie de la *section administrative* par laquelle a été préparée la décision attaquée[3]. 3° L'assemblée du conseil, délibérant au contentieux, est ordinairement

[1] Décret du 26 janvier 1852.

[2] Décret du 26 janvier 1852, art. 18.

[3] Il faut supposer, pour comprendre cette élimination de quelques conseillers, que le ministre dont l'acte est attaqué avait pris l'avis de la section du Conseil d'État correspondante à son administration. Les deux conseillers envoyés à l'assemblée du contentieux par cette section ont donc déjà connu de l'affaire, et c'est pour cela que le législateur ne veut pas qu'on les compte; ils n'ont pas *voix délibérative* sur cette affaire (art. 22 de la loi organique du Conseil d'État).

présidée par le président de la section; mais le président du Conseil d'État a aussi le droit de venir la présider, quand il le juge à propos[1].

En cas de partage, la voix prépondérante appartient à celui qui préside.

Les maîtres des requêtes ont voix consultative dans toutes les affaires et voix délibérative dans les affaires qu'ils rapportent.

Les auditeurs n'ont que voix consultative dans les affaires dont le rapport leur est confié[2].

Les affaires sont portées à l'audience, d'après un rôle qui est proposé par le commissaire du Gouvernement, et arrêté par le président de la section. Un ordre du jour imprimé est distribué d'avance aux membres de l'assemblée du conseil délibérant au contentieux, aux maîtres des requêtes, aux auditeurs et aux avocats dont les affaires sont discutées. — Les avocats obtiennent, quatre jours à l'avance, communication des questions qui sont posées par le rapport.

426. C'est par la lecture du rapport que commence l'examen de l'affaire, en audience publique; ce rapport est fait par écrit et ne contient aucune indication qui puisse faire pressentir quels sont l'opinion du rapporteur ou l'avis de la section. Le rapporteur se borne à exposer les faits et à poser les questions qui en résultent. — L'avocat est ensuite admis à présenter des *observations orales*, et enfin le commissaire du Gou-

[1] D'après la loi du 3 mars 1849, le vice président de la République, qui était de droit président du Conseil d'État, pouvait présider toutes les sections, *hormis celle du contentieux* (art. 56).

[2] Décret du 26 janvier 1852, art. 17.

vernement donne ses conclusions. Le président déclare qu'il en sera délibéré, et la délibération est renvoyée à la chambre du conseil; ordinairement on ne délibère pas après chaque affaire, et c'est à la fin de la séance qu'on reprend les affaires qui ont été plaidées.

427. La délibération s'ouvre sur le décret préparé conformément à l'avis de la section; la rédaction définitive qui sera présentée à la signature de l'Empereur est arrêtée par la majorité des membres qui concourent à cette seconde délibération.

L'Empereur a le droit non-seulement de refuser sa signature, mais encore de rendre un décret différent; car il est le juge du contentieux, et le Conseil d'État ne fait que donner un avis formulé dans un projet de décret. La loi accorde aux parties la garantie de l'insertion au *Moniteur* et au *Bulletin des lois* des décrets rendus contrairement aux propositions de la section[1].

428. Les décrets se composent de trois parties que nous avons déjà distinguées dans les arrêtés des conseils de préfecture :

1° Les visa;

2° Les considérants; et

3° Le dispositif.

Le procès-verbal dressé par le secrétaire de la section doit énoncer qu'on s'est conformé aux formalités prévues par les art. 17 à 24 de la loi du 26 janvier 1852. Si elles n'avaient pas été remplies ou, ce qui serait la même chose, si la mention n'en était pas faite au

[1] En fait, les propositions du Conseil d'État sont toujours adoptées. On cite deux exemples où le chef de l'État s'est écarté du projet préparé par le Conseil d'État. (V. Dufour, t. II, p. 309.)

procès-verbal, il y aurait ouverture au recours en révision dont nous parlerons bientôt [1]. Lorsque l'affaire a été portée à l'audience publique, le décret renferme la mention qu'il a été rendu : « *Le Conseil d'État délibérant au contentieux entendu...* » Si l'affaire a seulement été examinée en section, le décret porte : « *La section du contentieux entendue* » ou le « *Conseil d'État* (*section du contentieux*) *entendu* [2]. »

429. Les voies de recours ouvertes contre les décrets rendus au contentieux sont *l'opposition, la tierce opposition* et *la révision.* — L'opposition peut être formée par toute partie défaillante, dans le délai de deux mois (décret du 2 novembre 1864, art. 4), à partir de la notification du décret rendu par défaut ; l'opposition n'est pas suspensive. Lorsque la section est d'avis que l'opposition doit être admise, rapport en est fait à l'assemblée du conseil délibérant au contentieux qui remet, s'il y a lieu, les plaideurs dans l'état où ils étaient avant le décret attaqué. Les règles du *profit-joint* ne sont pas applicables devant le Conseil d'État, aux parties dont les unes comparaissent et dont les autres font défaut ; car aux termes de l'art. 31 du décret du 22 juillet 1806, « l'opposition d'une partie défaillante à une décision rendue contradictoirement avec une autre partie, *ayant le même intérêt*, ne sera pas recevable. »

430. La tierce opposition est accordée à toute personne qui, n'ayant pas été appelée dans l'instance, a intérêt à empêcher l'exécution du décret. La loi n'ayant fixé aucun délai, la tierce opposition est recevable pendant

[1] Art. 20 du règlement du 30 janvier 1852.
[2] Art. 23 du même règlement.

trente ans. Elle est formée par une requête signée d'un avocat et déposée au secrétariat ; il est ensuite procédé conformément aux règles ordinaires.

431. La révision est une sorte de requête civile applicable aux matières administratives ; mais elle est ouverte dans des cas moins nombreux que la requête civile du droit commun ; ces cas sont au nombre de trois :

1° Lorsque la décision a été rendue sur pièces fausses ;

2° Lorsqu'une partie a été condamnée faute de représenter une pièce qui était retenue par son adversaire ;

3° Lorsque le procès-verbal n'énonce pas qu'on s'est conformé aux dispositions des art. 17 à 24 de la loi organique du 26 janvier 1852[1] (V. Pr. civ. art. 480).

Le délai pour se pourvoir en révision est de deux mois (décret du 2 novembre 1864, art. 4), qui datent, dans le premier cas, du jour de la notification de la décision. Quant à la procédure à suivre, elle est la même qu'en cas d'opposition à un décret par défaut. Ainsi la section étant d'avis d'admettre la requête en révision, rapport en est fait à l'assemblée du conseil au contentieux qui, s'il y a lieu, remet les parties dans l'état où elles étaient avant le décret attaqué. C'est ce qu'on appelle *le rescindant*, dans la procédure civile. La décision qui admet la requête doit être signifiée à l'avocat de l'adversaire ; mais, s'il s'était écoulé plus d'une année depuis le décret attaqué, c'est à la partie

[1] Les deux premiers ont été prévus par l'art. 32 du décret réglementaire du 22 juillet 1806, et le troisième par l'art. 20 du règlement du 28 juillet 1852.

elle-même qu'il faudrait faire la notification. La loi présume qu'après un tel délai les relations entre l'avocat et le client ont cessé, et que ce serait un moyen inefficace d'avertir la partie que de signifier à son avocat. Le conseil statue ensuite au fond, et c'est cette décision qui correspond à ce que, dans la procédure civile, on appelle *le rescisoire*. Lorsqu'un décret a été l'objet d'un premier recours en révision, les parties n'ont pas le droit d'en demander un second, même fondé sur une autre cause. *Révision sur révision ne vaut.*

432. C'est un principe de justice que toute partie qui succombe doit être condamnée aux dépens. Aussi, quoique le règlement du 22 juillet 1806 ne s'occupe que de la liquidation, le Conseil d'État condamne aux dépens les parties qui perdent leur procès. D'après la loi du 3 mars 1849, art. 42, « étaient applicables à la section du contentieux l'art. 88 du Code de procédure sur le police des audiences, et l'art. 130 relatif à la condamnation aux dépens. » Tant que cette loi a été en vigueur, le conseil d'État a condamné aux dépens les parties qui succombaient, même les ministres agissant au nom de l'État. Le décret-loi du 26 janvier 1852 a abrogé la loi du 3 mars 1849, et le règlement des 30 janvier-18 février 1852, art. 19, n'a déclaré applicable à la section du contentieux que l'art. 88 sur la police des audiences ; il a gardé le silence en ce qui concerne l'art. 130 relatif à la condamnation aux dépens. Le Conseil d'État a vu, dans ce retranchement, la confirmation de la jurisprudence qui, avant la loi de 1849, ne condamnait jamais aux dépens l'État qui succombait. Les raisons de cette

doctrine étaient les suivantes : 1° l'État plaide sans frais, puisqu'il est dispensé d'employer le ministère des avocats au Conseil d'État, et que ce serait lui faire perdre le bénéfice de ce privilége que de le condamner aux dépens faits par l'adversaire ; 2° le texte de l'art. 130 n'est pas applicable aux ministres ; car, l'art. 130 condamne aux dépens la *partie qui succombe ;* or le ministre n'est pas une partie, puisque, même quand il agit au contentieux, il fait acte d'administrateur [1].

Après bien des controverses, la question a été tran-

[1] Cette doctrine a été réfutée par M. Reverchon, alors maître des requêtes, dans ses conclusions sur l'affaire *Niocel*, jugée contrairement à son avis sur ce point, par décret du 27 février 1852. Ces conclusions ont été analysées dans le recueil de M. Lebon, volume de 1852, p. 13. — Voici en substance la réponse que fit le commissaire du gouvernement à ces deux arguments. Sur le premier point, après avoir reconnu que la partie adverse de l'État ne pourrait pas être condamnée aux dépens envers l'État qui n'est pas obligé d'en faire, il ajoutait : « Mais si l'État n'a pas souffert de la résistance ou des prétentions mal fondées d'une partie, il est tout simple que cette partie n'ait pas à répondre du dommage qu'elle n'a pas causé ; il ne suit nullement de là que, dans le cas inverse, l'État ne doive pas cette réparation. — Sur le second argument, il disait : « Si la différence réelle qui existe entre l'État et une partie proprement dite devait faire affranchir l'État des dépens, cela ne serait pas moins vrai devant les tribunaux que devant la juridiction administrative. A l'exception des matières domaniales, l'État devant les tribunaux n'est pas une partie ; il y représente les droits de la puissance publique, tout aussi pleinement, tout aussi exclusivement que devant le Conseil d'État. »

M. Lebon rapporte qu'il fit à M. Reverchon l'objection tirée de la différence de rédaction entre la loi du 3 mars 1849, art. 42, et le règlement du 30 janvier-18 février 1852, art. 19. — M. Lebon demandait s'il ne fallait pas voir dans cette différence l'intention d'abroger le renvoi à l'art. 130 du Code de procédure, qui venait d'être pratiqué pendant trois années. M. Reverchon dit que si l'objection avait été faite, il aurait répondu que la loi du 26 janvier 1852 n'avait eu pour objet que d'abroger, d'une manière générale, le système établi par la loi du 3 mars 1849, et de restaurer celui qu'avait établi la loi de 1845 ; par conséquent, la question peut être posée et discutée comme elle l'aurait été sous la loi de 1845. C'est ce qui résulte du texte de la loi nouvelle, et l'on ne peut juger que d'après le texte, puisque ce décret n'a été précédé d'aucun exposé de motifs ni d'aucun rapport.

chée par le décret du 2 novembre 1864, dont l'art. 2 est ainsi conçu : « Les art. 130 et 131 du Code de procédure civile sont applicables dans les contestations où l'administration agit comme représentant le domaine de l'État, et dans celles qui sont relatives, soit aux marchés de fournitures, soit à l'exécution des travaux publics, aux cas prévus par l'art. 4 de la loi du 28 pluviôse an VIII. » Il résulte *à contrario* de cette disposition que, dans les autres cas, l'administration qui succombe ne peut pas être condamnée aux frais, et que la partie est dans l'impossibilité de répéter les sommes qu'elle a été obligée de dépenser pour faire respecter son droit[1].

[1] Un arrêt du Conseil d'État du 22 avril 1865 (Aff. *du canal de Crâponne*) a refusé la condamnation aux dépens à une association d'arrosants contre le ministre demandeur en interprétation de l'acte de concession. Le Conseil a pensé que dans cette affaire le ministre avait agi en vertu de ses pouvoirs sur la police des eaux.

Le Conseil de préfecture pourrait-il condamner l'État aux dépens ? Oui, selon nous, dans les cas prévus par le décret du 2 novembre 1864. — C'est aussi l'opinion de M. Chauveau, *Instr. adm.*, t. II, p. 75, n° 882 *bis*.

CHAPITRE CINQUANTIÈME.

COUR DES COMPTES ET COMPTABILITÉ PUBLIQUE.

Sommaire.

433. Effets du contrôle en matière de finances.
434. Conditions d'un contrôle bien fait.
435. Fixation des recettes par la loi.
436. Il faut qu'à tout instant le comptable s'attende à ouvrir sa caisse aux inspecteurs.
437. Il faut s'assurer que les recettes reçoivent la destination pour laquelle on les a créées.
438. Nécessité d'un contrôle judiciaire.
439. Résumé des conditions nécessaires à un contrôle bien organisé.

PRÉLIMINAIRES.

433. Dans aucun autre pays, l'administration n'est conduite par des hommes plus moraux que les agents administratifs de la France. Tous les services, financiers ou autres, sont purs des abus que l'on trouve encore dans quelques États, et la concussion, la vénalité de nos fonctionnaires publics n'appellent que bien rarement la rigueur des lois, ou la sévérité de l'opinion. Assurément cette situation vient principalement de la moralité générale; mais l'excellence

des résultats doit être aussi attribuée aux moyens de contrôle dont nos lois ont entouré la perception des revenus publics et l'ordonnancement des dépenses. Cette surveillance semble presque inutile si l'on ne considère que le petit nombre de malversations constatées. Mais nul ne pourrait dire quelles conséquences suivraient le relâchement des moyens de contrôle. La corruption gagne rapidement les parties saines; on s'y habitue peu à peu et les abus finissent, après quelque temps, par usurper les apparences du droit. Il faut donc constamment, non-seulement extirper le mal, partout où il existe, mais en prévenir le retour. En un mot, la vénalité, la concussion et la dilapidation sont de si déplorables plaies, qu'il est bon de les combattre encore, même quand on est parvenu à les détruire. Lorsque les moyens répressifs ont produit leur effet, il faut employer les moyens préventifs et, après avoir amélioré le présent, empêcher l'altération de l'avenir.

Si la moralité a fait des progrès, ne faut-il pas, au moins partiellement, en reporter l'honneur aux institutions qui ont purifié l'administration? Notre pays tourne volontiers ses regards vers le pouvoir et reçoit de ses dépositaires le ton et l'impulsion, de telle sorte que moraliser les services publics, c'est beaucoup faire pour la probité des administrés eux-mêmes. L'influence du pays se fait, à son tour, sentir aux administrateurs et ainsi, par une suite d'actions et de réactions, l'équilibre de l'esprit public porte au même niveau le pouvoir et les citoyens, comme le rayonnement fixe au même degré la température des

corps qui marquaient au thermomètre des chiffres inégaux.

434. Avant d'étudier les législations positives, demandons-nous *à priori* quel doit être le but d'un système de contrôle bien organisé.

435. Il faut, en premier lieu, que l'arbitraire soit banni de la perception et, pour cela, que les recettes soient fixées par la loi. De mauvaises lois sont assurément un mal difficile à supporter; mais, quelque dures qu'on les suppose, l'arbitraire des receveurs serait plus intolérable encore. Avant tout, que les contribuables sachent ce qu'ils doivent et que la concussion puisse être poursuivie par les supérieurs hiérarchiques et par les particuliers; qu'elle soit réprimée administrativement et judiciairement.

436. C'est une bien grande tentation pour les percepteurs et les receveurs à tous les degrés, de se servir des fonds publics. Voici une belle occasion, la rente est à un cours très-bas et les plus clairvoyants jouent à la hausse. En quelques jours on peut gagner une fortune, et pour cela, il faudrait seulement disposer d'un peu d'argent. Le détenteur des deniers du Trésor se dira tout naturellement, que cet argent peut lui servir sans faire de tort à personne ; l'État pourrait-il s'en plaindre ? Ne lui rendra-t-on pas le capital lorsque l'opération sera terminée ?

Voilà une capitulation de conscience qu'il faut prévenir parce que, de quelques raisons qu'on la pare, c'est une malversation, et une malversation propre à entraîner les plus graves inconvénients. Ce percepteur ou receveur qui avait la ferme intention de res-

tituer l'argent au Trésor, en aura-t-il le pouvoir? Quelque bien conçue que soit son opération, elle est aléatoire; une nouvelle imprévue peut troubler le calme financier, et le plan adopté par les meilleures têtes échouera devant la force majeure. Il faut donc qu'à tout instant, le détenteur de deniers publics puisse être sommé d'ouvrir sa caisse et de prouver qu'elle contient intégralement ce qu'il a reçu, sans autre déduction que les payements légitimement faits. Sans cette obligation incessamment suspendue sur la tête des détenteurs de deniers publics, les détournements et déficit seraient beaucoup plus fréquents qu'ils ne le sont. L'affectation aux affaires privées commencerait par de petites sommes et finirait par des spéculations considérables. Quelques-uns, très-heureux, réussiraient peut-être; le plus grand nombre aboutirait à quelque catastrophe terrible pour le public, mortelle pour le spéculateur et dommageable pour le Trésor.

437. Pour les dépenses, il faut s'assurer qu'elles sont faites de manière que les recettes reçoivent la destination pour laquelle on les a votées. La loi qui fixe les recettes doit également autoriser les dépenses, de manière que l'arbitraire soit banni du règlement de l'actif et du passif. Ce n'est pas tout. Comment sera-t-on assuré que les dépenses réellement faites étaient celles qui avaient été autorisées? Le vote législatif qui a circonscrit les dépenses ne servira de rien si le ministre ou tout autre ordonnateur s'écarte du budget et des prévisions de la loi. Il faut donc que l'ordonnateur rende compte de sa mission et que, devant les mêmes

personnes qui ont voté les recettes et dépenses, il expose comment il a rempli son mandat.

438. S'il importe que l'administration soit constamment tenue au courant des actes, recettes ou payements faits par les détenteurs de deniers publics, cette garantie ne suffit cependant pas pour assurer la bonne gestion de la fortune publique. L'administration supérieure pourrait couvrir les agents subalternes et dissimuler leurs malversations; où serait l'obstacle? La comptabilité entre les détenteurs et l'administration centrale n'est pas connue du public; les livres ne sont pas communiqués et, par conséquent, les faits que l'administration voudrait tenir cachés, demeureraient étouffés. C'est pour éviter cette dissimulation que la loi a établi la reddition des comptes devant une Cour ou tribunal ayant une compétence spéciale à cet égard. Les membres de cette Cour sont indépendants de l'administration active par leur inamovibilité, de sorte que toute tentative faite pour dissimuler une malversation échouerait à cause de l'obligation de compter devant des juges.

439. Le contrôle dans les finances, pour être complet et efficace, doit donc être triple : 1° contrôle législatif qui autorise les recettes, les affecte à des dépenses déterminées, et, plus tard, assure que les payements ont été faits conformément à la loi de finances; 2° contrôle administratif qui suit les opérations des détenteurs de deniers à des époques rapprochées et, au moyen de l'inspection, retient constamment, par une crainte de tous les jours, les comptables dans le respect de la fortune publique et la scrupuleuse tenue de leur caisse;

3° contrôle judiciaire qui empêche tout concert entre les subordonnés et les supérieurs, par l'obligation de compter devant des personnes indépendantes de l'administration, c'est-à-dire devant des juges inamovibles ; tels sont les éléments fondamentaux d'un contrôle sérieux. Nous allons examiner comment ces conditions d'une bonne comptabilité ont été réalisées dans l'ancienne législation, c'est-à-dire avant 1789 ; ce qu'elles devinrent sous la législation intermédiaire et ce qu'elles sont aujourd'hui. Après avoir étudié notre législation à ces trois époques, nous comparerons les dispositions adoptées dans les principaux États européens. Notre travail sera divisé en quatre parties : 1° Contrôle dans les finances avant 1789 ; 2° Contrôle sous la législation intermédiaire et les lois actuellement en vigueur ; 3° Contrôle suivant les législations étrangères. 4° Nous examinerons dans une quatrième partie, qui contiendra nos conclusions, les projets de réforme présentés par quelques publicistes.

PREMIÈRE PARTIE.

DU CONTRÔLE DANS LES FINANCES AVANT 1789.

Sommaire.

440. Principe général admis avant 1789.
441. Composition des finances royales.
442. Ordonnances de Philippe V.
443. Ordonnance de Charles le Bel. — Charles le Sage.
444. Rétablissement des réformateurs par Charles VII (1445).
445. Confirmation de l'ordonnance de 1445 par Louis XII.

446. Règne de François Ier. — Mesures financières. — Vénalité des office et états de comptant.
447. Création des trésoriers de l'épargne.
448. Inexécution du système.
449. Création des charges alternatives sous Henri II.
450. Règne de Henri II. — Suite.
451. Création de la charge de contrôleur général.
452. Bureau des trésoriers. — Henri III.
453. Différence entre le contrôleur général et le surintendant des finances.
454. Henri IV. — Administration de Sully.
455. Résumé de l'administration de Sully.
456. Régence de Marie de Médicis. — Conseil de finances.
457. Le cardinal de Richelieu.
458. Mazarin.
459. Colbert.
460. Résumé de l'administration de Colbert.
461. Successeurs de Colbert.
462. Règne de Louis XV. — De Noailles président du conseil des finances.
463. Suppression du conseil des finances. — Law. — Dubois. — Fleury.
464. Turgot contrôleur général.
465. Cessation des anticipations.
466. Necker contrôleur général.
467. Successeurs de Necker.
468. Chambre des comptes.
469. Chambre des comptes sédentaire.
470. Histoire de la chambre des comptes. — Suite.
471. Pays d'États.
472. Attributions de la Chambre des comptes.

440. La France, avant 1789, était une monarchie absolue, sans autre tempérament que quelques principes fondamentaux dont l'observation n'était garantie que par le droit de remontrance des parlements. On sait que les remontrances épuisaient la résistance des cours de justice, et que leur opposition tombait devant une séance tenue en *lit de justice*. Quels étaient les principes en matière d'impôts? On distinguait entre les édits ou ordonnances qui créaient des impôts nouveaux, et ceux qui augmentaient diminuaient, ou réglaient les taxes déjà établies. Pour les premiers, il était de règle que la volonté royale ne pouvait pas,

sans le concours de la nation, représentée par les états généraux, lever des contributions nouvelles ; les anciennes impositions, au contraire, étaient régulièrement augmentées, diminuées ou réglées par de simples édits ou ordonnances.

Le Parlement et la Cour des aides ne firent pas toujours appel aux états généraux, et ils laissèrent passer plus d'un impôt nouveau sans crier à la violation des maximes fondamentales de la monarchie. Les magistrats réservèrent leurs remontrances pour les impôts nouveaux qui portaient atteinte à leurs prérogatives et exemptions. C'est ce qui arriva pour la *subvention territoriale* que Calonne, conformément aux projets et plans de Turgot et d'un grand nombre de publicistes ou économistes, voulait substituer aux tailles et vingtièmes. Comme tous les propriétaires, sans exception, auraient été soumis à la contribution nouvelle, les magistrats, pour sauver des priviléges auxquels leurs charges donnaient droit, rappelèrent les *maximes fondamentales* qu'ils n'avaient eu garde d'invoquer tant que les nouvelles taxes avaient épargné les prérogatives de la noblesse. Quand ils les crurent menacées, ils firent appel aux états généraux, appel auquel la nation répondit par une révolution qui détruisit les provocateurs et les provoqués.

Les recettes échappaient donc au contrôle législatif à peu près entièrement, et, en cette matière, il était vrai de dire : *Si veut le roi, si veut la loi*. L'indépendance du gouvernement pour les dépenses était encore plus entière. Qu'elles fussent nouvelles ou non, les Parlements ni la Cour des aides ne s'arrogeaient au-

cune autorité. Les ministres n'étaient responsables qu'envers le roi qui était le seul représentant de la nation depuis 1614, année de la dernière réunion des états généraux. Tout le contrôle dans les finances se réduisait donc à la comptabilité administrative et judiciaire.

441. Les finances royales ne se composaient, dès le principe, que du revenu des domaines et leur gestion avait été confiée à des baillis placés sous les ordres du sénéchal de la Cour. La création des impôts généraux donna aux finances royales une extension considérable, et l'administration passa du sénéchal au chambellan. C'est à son chambellan Enguerrand de Marigny que Philippe le Bel donna le titre de *surintendant des finances*.

442. Philippe V rendit sur la matière des finances des ordonnances assez remarquables. Le produit des revenus et des emprunts devait être versé dans un trésor unique. Un rapport mensuel sur la situation des finances était présenté, et chaque année un compte général devait être rendu au roi en son conseil. Les trésoriers étaient astreints à tenir des écritures, au fur et à mesure des versements et le jour même de la recette. Quant aux dépenses, il leur était expressément défendu d'en payer aucune sans un ordre exprès du roi « *dont ils recevaient cédule* » pour justifier des payements par eux faits.

443. Une ordonnance générale rendue en 1323 par Charles le Bel, « *tant sur le faict de la chambre des comptes de Paris et du trésor que de la recette et despense des deniers royaux*, » règle dans les plus grands détails

les rapports des comptables avec le Trésor et la chambre des comptes. Mais ces dispositions furent bientôt inobservées, et le désordre ne tarda pas à reparaître. Il faut passer au règne de Charles le Sage pour trouver des améliorations sensibles dans la comptabilité. Au point de vue des recettes, le roi rendit une ordonnance pour déterminer le moment de l'exigibilité, les frais de perception et le mode d'acquittement de chaque contribution. Il fixa aussi les formes suivant lesquelles les trésoriers feraient leurs versements et rendraient leurs comptes. Quant aux dépenses, Charles V voulut que des fonds fussent spécialement affectés à chaque service, de manière à en assurer l'exécution régulière. Mais ce que nous trouvons de plus remarquable sous ce règne, c'est la création d'officiers appelés *réformateurs* et investis de la mission de parcourir les provinces pour y redresser les malversations et de punir les auteurs de ces méfaits « *sur-le-champ*, » suivant les termes mêmes de l'ordonnance.

444. Sous Charles VII, une ordonnance de 1445 rétablit les pouvoirs des réformateurs tels qu'ils « *soulaïent estre au temps passé.* » Cette autorité était conférée aux trésoriers de France dont le nombre s'élevait à trois, et d'après l'article final de l'ordonnance de 1445, elle leur donnait des pouvoirs aussi étendus que possible : « Et généralement de faire et besongner, exécuter, « dire, mander, commander et ordonner, composer, « diminuer, restraindre en et pour toutes et chacunes « les choses dessus dites et toutes aultres touchant le « faict de nostre dict domaine et dépendances d'iceluy, « de quelque nature et conditions qu'elles soient,

« tout ce que nos dicts thrésoriers cognoistront estre « pour le bien et profict de nous, redressement, réu- « nion et bonne conduite du faict de nostre dict do- « maine et que leurs prédécesseurs les thrésoriers de « France ont accoustumé de faire pour le tems « passé [1]. »

Charles VII poussa la prévision et l'ordre jusqu'à prescrire aux trésoriers et comptables une forme déterminée pour la tenue des livres. Non content de fixer les époques auxquelles les comptes seraient présentés, il arrêta un modèle de la présentation des comptes. Pour plus de régularité encore, les trésoriers durent, au commencement de l'année, présenter un compte par aperçu et, à la fin de l'exercice, dresser un compte définitif d'après les opérations réellement faites ou, en d'autres termes, un *état au vrai*.

445. L'ordonnance de 1445 ayant donné lieu à quelques difficultés d'application, Louis XII rendit en 1508 une ordonnance qui portait confirmation de la première et l'interprétait sur quelques points. En même temps, l'ordonnance de 1508 portait à quatre le nombre des trésoriers généraux qui, sous le règne de Charles VII, n'était que de trois [2]. Ces petites réformes n'entamaient pas le fond du système et elles sont, au contraire, la preuve que l'œuvre de Charles VII se conservait. Il faut arriver au règne de François Ier pour voir périr le fruit de ces sages réformes.

[1] Fontanon, t. II, *Des choses fiscales*, tit II, p. 48 et suiv.

[2] L'ordonnance de 1445 avait nommé trésoriers généraux Jean Bureau, Jean Bardouin et Jean le Picard. L'ordonnance de 1508 nomma Florimond Robertet. Loys Lepoucher, Pierre Legendre et Jean Cottereau.

446. Deux mesures caractérisent ce règne au point de vue financier : la *vénalité des offices* de comptable et la création des *états de comptant*. Les offices de comptables furent, comme toutes les charges, soumises au régime de la vénalité ; il en résulta un notable affaiblissement dans le contrôle, parce que tout ce que les comptables gagnèrent en indépendance fut nécessairement enlevé à l'efficacité de la surveillance.

D'un autre côté, la création des *états de comptant* donna une grande latitude à la Cour pour l'ordonnancement des dépenses. Il est une catégorie de dépenses qui demande un emploi mystérieux ; d'un autre côté, les besoins auxquels elles sont affectées sont tellement divers et imprévus qu'il est impossible d'en régler d'avance la mesure exacte et de fixer les pièces à produire pour en justifier. Le service des affaires étrangères est dans ce cas, et depuis longtemps il a été reconnu qu'il est impossible de soumettre cette espèce de dépenses aux règles ordinaires de la comptabilité. La meilleure manière de concilier la garantie du contrôle avec les besoins du service, consiste à fixer d'avance une somme assez largement évaluée pour que le ministre puisse s'y mouvoir à l'aise et à s'en rapporter à lui, en ayant soin de circonscrire son pouvoir. Sous le règne de François Ier, les dépenses des affaires étrangères étaient acquittées sur des bons signés par le roi et payables sur l'acquit du porteur, sans pièces justificatives. L'acquit du porteur cessa même plus tard d'être nécessaire. Les bons du roi étaient ensuite classés par le premier commis aux comptes du Trésor, qui en formait l'*état de comptant*. Cet état était certifié par le

conseil des ministres et adressé à la chambre des comptes avec injonction de le passer dans les comptes, sans exiger une plus ample justification.

Si cette dangereuse institution avait été strictement limitée aux dépenses des affaires étrangères, elle n'aurait eu que peu d'inconvénients; mais une foule d'abus passèrent par cette porte, et les dépenses de toute espèce furent converties par ce moyen facile d'ordonnancement. La limite qui d'abord avait circonscrit les états de comptant fut supprimée, et les prodigalités de la Cour passèrent sous le couvert de cet usage abusif.

447. Quelques mesures utiles atténuèrent cependant le mauvais effet de ces deux innovations. Le maniement des deniers royaux avait jusqu'alors été confié à un seul officier ayant le nom de *changeur du Trésor*. Cet officier n'était qu'un simple payeur, recevant et livrant les fonds sur les ordonnances que délivraient les trésoriers des divers services; car chaque service avait le sien, et la compétence en matière d'ordonnancement était extrêmement divisée. Au changeur du Trésor François Ier substitua quatre *trésoriers de l'épargne* chargés de la dépense, non-seulement au point de vue de la numération des espèces, mais encore sous le rapport de l'ordonnancement. Ces quatre trésoriers remplacèrent donc à la fois et le changeur du Trésor et les trésoriers des différents services. D'une autre part, les nombreux baillis et sénéchaux qui étaient chargés des recettes furent remplacés par seize receveurs généraux aux gages fixes de 1,200 livres tournois. Ces receveurs, après avoir payé les dépenses

assignées sur leurs caisses, étaient tenus de faire parvenir à l'épargne l'excédant de leurs recettes sur leurs dépenses. Les recettes des baillis, sénéchaux et autres officiers devaient être voiturées[1] à la caisse du receveur général dans la circonscription duquel s'opérait le recouvrement, pour y être mises à la disposition des trésoriers de l'épargne qui ordonnançaient en assignant sur une caisse déterminée. Les trésoriers furent d'ailleurs chargés de surveiller la gestion des comptables et de vérifier leurs opérations. Des dispositions expresses fixèrent minutieusement la dépense personnelle des comptables, de leurs enfants et de leurs commis. Afin de reconnaître si les comptables s'étaient enrichis au détriment du Trésor, la valeur de leur patrimoine dût être fixée au commencement de leur gestion, et la peine du bannissement fut prononcée contre ceux qui seraient convaincus « *d'avoir joué aux cartes ou aux dés avec les deniers du roi.* » Le péculat fut puni de mort. Pour joindre les moyens préventifs à la sévérité de la répression, on créa dans chaque élection une charge de contrôleur des aides et tailles.

448. A voir un système si bien lié, qui ne croirait que le plus grand ordre dût régner dans des finances protégées à la fois par la surveillance des inspecteurs et par la sévérité des peines contre la concussion? On put se convaincre que les institutions les meilleures deviennent mauvaises si les hommes auxquels elles sont confiées en usent contrairement au but de leur institution. Ces contrôleurs ne contrôlant pas

[1] Édit de Cognac, du 7 décembre 1542.

(ils n'avaient été créés que pour avoir l'argent de leur charge) les abus se développèrent avec d'autant plus de force qu'ils étaient dissimulés par une apparence d'inspection. Au reste, quand la cour donnait le ton de la corruption et du désordre, il était difficile d'attendre d'agents subalternes qu'ils donnassent l'exemple de l'ordre et de l'exactitude. L'impulsion qui part d'en haut ne réussit pas toujours lorsqu'elle est dirigée dans le sens du bien et du désintéressement; mais il n'est pas d'époque où elle n'ait pas été suivie lorsqu'elle marchait dans la voie de la dilapidation. *Quis custodiet custodes?*

449. Sous le règne d'Henri II, la déplorable invention des *charges alternatives* vint s'ajouter à la vénalité des offices et aux états de comptant. Sous prétexte que les opérations de l'année courante retardaient les comptes de l'année précédente, on décida que les charges de comptables seraient remplies par deux titulaires, dont chacun exercerait pendant une année et rendrait ses comptes dans le courant de l'année suivante, pendant laquelle la gestion serait confiée à l'autre titulaire, et ainsi à tour de rôle. Tous les abus trouvent quelque raison d'une apparence plausible pour se faire accepter. La *vénalité* des offices s'appuyait sur la nécessité de donner aux justiciables des garanties fondées sur la moralité, la consistance et l'indépendance des officiers de judicature; les *états de comptant* s'expliquaient et se justifiaient dès le principe par le secret des affaires diplomatiques; enfin les *charges alternatives* semblaient n'être créées que pour hâter la reddition des comptes. Toujours les mauvaises institutions entrent

en se dissimulant, et ce n'est que plus tard, lorsqu'elles ont pris pied, qu'elles se donnent libre carrière. La vérité était, pour la vénalité et le rôle alternatif des titulaires, que le gouvernement de François Ier et celui d'Henri II cherchait avant tout à faire un emprunt sous le prétexte d'augmenter les garanties du public, et quant aux états de comptant, on se hâta d'élargir la brèche ouverte pour les dépenses secrètes de la diplomatie afin d'y faire passer les prodigalités de la cour.

450. Le règne d'Henri II compensa cependant cet abus nouveau par quelques améliorations dignes d'être remarquées, et nous insisterons sur ces innovations d'autant plus qu'elles n'ont été que mal ou imparfaitement comprises[1].

Une ordonnance de 1551 fondit les fonctions des trésoriers et des généraux des finances dans la charge nouvelle des *trésoriers généraux des finances*. A côté de toute recette générale fut placé un trésorier général. Chaque trésorier général devait remettre annuellement trois états sur la valeur de la recette. L'un de ces états était destiné aux gens du conseil privé ou autres « *genz à ce déléguéz ;* » l'autre au trésorier de l'épargne, et le troisième au receveur général « *étant soubz sa charge.* » Une disposition expresse portait que cette évaluation serait faite intégralement, et que le trésorier ne serait autorisé à défalquer que « les gages « des officiers, fiefs et aumônes, réparations et charges « anciennes, *sans y comprendre aucunes pensions, dons « ou bienfaits, qui y soient assignez.* »

[1] M. Montclonx, en particulier, manque d'exactitude dans cette partie de son exposition historique, *Comptabilité publique en France*, p. 27.

Pour mettre les trésoriers au courant des faits qui se passaient dans la recette, les clercs des receveurs généraux devaient remettre au trésorier « *un bordereau des espèces en lesquelles on leur avait fait des payements.* » Procès-verbal en était dressé par le thrésorier général[1]. L'art. 5 ajoutait : « Sitôt qu'il y aura somme notable, « le dit thrésorier général procurera que la dite somme « soit en mêmes espèces qu'elle aura été reçue, en- « voyée à nostre épargne ou bien distribuez suivant les « mandements portans quittances et levez par le thré- « sorier de nostre épargne, sans laisser aucuns fonds « ès-mains de nos dits receveurs[2]. »

L'année suivante, Henri II étant à Villers-Cotterets rendit, au mois de décembre (1552) une ordonnance qui modifiait, sur certains points, l'ordonnance de 1551. Le caractère général des nouvelles dispositions consistait en ce que les pouvoirs des trésoriers généraux étaient augmentés et les obligations des receveurs rendues plus étroites.

Jusqu'alors le trésorier de l'épargne avait envoyé des clercs aux receveurs généraux pour toucher les fonds qui devalent être versés au Trésor. L'ordonnance de 1552 chargea, au contraire, les receveurs généraux de faire parvenir les deniers « *à leurs périls et risques.* » Il leur était seulement alloué une indemnité pour frais de transport et cette indemnité devait être fixée sur

[1] Art. 3 et 4 de l'ordonnance de 1551.

[2] Les art. 18 et 23 s'occupaient des émoluments des receveurs généraux. Le premier révoquait les traités faits avec eux pour le transport des deniers et le dernier portait que les gages, pensions et bienfaits seraient au fur et à mesure des vacances, réduites à 2,500 livres tournois. L'art. 24 élevait à la même somme les gages du receveur d'Agen qui ne recevait auparavant que 1,500 liv., et ceux du receveur de Dijon qui n'en recevait que 1,600.

la taxation du trésorier général. Pour que le trésorier pût suivre plus exactement le mouvement de la recette générale, l'art. 4 de l'ordonnance prescrivit aux receveurs de remettre au trésorier des bordereaux trimestriels sur l'état de la recette générale, le même article ajoutait : « Et advertyra nostre dict thrésorier général « des mandemens portans quittances levez sur lui par « le thrésorier de nostre épargne ou autres mandemens, « acquits ou rescriptions dudict thrésorier de nostre « épargne ; et à la fin dudit estat, fera déclaration sé- « parément en un chapitre distinct des restes qui lui « sont deues et par qui, afin que nostre dict thrésorier « général y puisse pourvoir. »

L'art. 5 prescrivait d'adresser au trésorier général du ressort dans lequel devait être faite l'exécution toutes les lettres patentes « *quelles qu'elles soient* » relatives aux finances.

Une partie de l'ordonnancement des dépenses était déléguée aux trésoriers généraux, ainsi que cela résulte de l'art. 7 qui, après avoir reconnu aux trésoriers le droit de délivrer des taxations, conformément à leurs pouvoirs, ajoutait : « Et seront tenus, les dits « thrésoriers en la fin de leurs procez verbaux qu'ils « seront tenus envoyer en nostre chambre des comptes, « faire estat et déclaration de toutes les dites taxa- « tions. »

Indépendamment des bordereaux trimestriels, les receveurs généraux devaient, à la fin de l'année, remettre aux trésoriers généraux un état général des recettes de l'année « et iceluy estat veu et examiné « sommairement, nos dicts thrésoriers et receveur

L'art. 5 soumettait au contrôle toutes les pièces émanées du roi (*rolles*, *cayers*, *validations*, *provisions* et *acquits*), et produites pour servir à la reddition des comptes. Sans la formalité du contrôle, lesdites pièces devaient être rejetées par la chambre des comptes.

L'art. 7 disposait que six mois après l'expiration de l'année, le contrôleur général serait tenu d'envoyer à la chambre des comptes « son registre deuement signé « du contrerolle par luy faict des quittances, man- « dements portans quittances, rolles, cayers, valida- « tions et acquits qui auront été levés en forme deue, « servant tant en recepte qu'en dépense des comptes « de nos dicts thrésoriers. » — Le contrôle des pièces devait être demandé, au plus tard, dans les six mois après l'expiratiou de l'année, passé lequel délai le contrôleur général ne pouvait plus y mettre son visa qu'en vertu de lettres patentes du roi (art. 8).

Les art. 9 et 10 contenaient des dispositions importantes sur les obligations des receveurs généraux et autres comptables. Le premier portait qu'au commencement de chaque année, les receveurs généraux enverraient au contrôleur général un *état estimatif* de la recette et, à la fin de l'année, un « *estat au vray* » des sommes reçues et dépensées réellement. Cette prescription n'était pas neuve, et nous avons déjà vu qu'elle prit naissance sous Charles VII ; mais le but de la disposition était de mettre les états de prévision et les états au vrai dans les attributions du contrôleur général. L'art. 9 ajoutait que les receveurs généraux seraient tenus d'envoyer en outre au contrôleur « tous autres estats de plus-valeurs, ventes de bois,

« aliénations de domaines, aydes, gabelles, ou autres « noz revenus, restes ou autres parties dont on pourra « faire recette ; lesquels estats nous mandons aux dits « thrésoriers généraux de France estre faicts et baillez « les plus clairs et certains qu'il sera possible et par « iceux prescrire et limiter le temps et terme qu'ils « seront payables. »

Ici apparaît la distinction entre les recettes ordinaires et les recettes extraordinaires. Les premières entraient dans l'évaluation en prévision, et c'étaient les seules qui, en raison même de leur retour périodique, pussent être estimées d'avance. Quant aux recettes extraordinaires, comme il n'était pas possible de les apprécier ni même de les prévoir, l'ordonnance voulait que le receveur présentât à ce sujet des états spéciaux.

D'après l'art. 10, tous les officiers comptables devaient, comme les receveurs généraux, présenter, trois mois après l'expiration de l'année, « des estats signés « de leur main contenant au vrai la recepte et dépense « qu'ils auront faite par le faict de leur charge et ad- « ministration, lesquelz estats seront baillez au contre- « rolleur général qui en fera la vérification. »

Le contrôleur général était tenu de résider près de la personne du roi et près du conseil privé. En cas de maladie ou autre empêchement, il pouvait se faire remplacer par le secrétaire d'un autre département ministériel, à son choix[1].

[1] Art. 20 de l'ordonnance de 1552. — Voici les attributions qui appartenaient au contrôleur général comme garde des rolles et greffier des parties casuelles. Les personnes qui voulaient impétrer des offices vacants devaient s'adresser à lui. Le contrôleur prenait des informations sur l'âge et les qualités des demandeurs, et puis il portait l'affaire au conseil pour faire

452. Jusqu'au règne d'Henri III les trésoriers attachés aux recettes générales étaient, en même temps, généraux des finances, de sorte qu'ils avaient dans leur compétence non-seulement tout ce qui était relatif aux dépenses et mouvements de fonds, mais encore les questions relatives à l'*assiette* et à la *répartition* des tailles. Une ordonnance d'Henri III dédoubla les deux charges et mit les dépenses dans les attributions du trésorier, tandis que l'assiette regardait plus spécialement les généraux. Une fois dédoublées, ces charges furent rendues alternatives, ce qui porta à quatre le nombre des officiers placés près de chaque recette générale. Une ordonnance du mois de juillet 1578, signée à Poitiers par Henri III, ajouta une cinquième personne, et ces cinq titulaires composèrent le *bureau des trésoriers* dont les réunions devaient se tenir trois fois par semaine, les lundi, mardi et mercredi, de huit à dix heures du matin. A ces détails minutieux on peut voir que la règlementation n'est pas chez nous chose nouvelle, et que les autorités modernes poussent la tolérance plus loin que les anciennes ; car, nos règlements d'administration publique laissent à l'initiative individuelle plus de latitude que les anciens édits.

Les cinq trésoriers devaient faire des chevauchées dans le ressort de la recette générale, à l'effet d'in-

taxer l'office. Au-dessous de soixante écus, les titres étaient conférés direc tement. Au-dessus de cette somme, on les mettait aux enchères avec faculté de surenchère dans le délai de quinzaine. Les rôles étaient ensuite expédiés au thrésorier des parties casuelles qui touchait la finance et adressés au garde des sceaux qui délivrait les lettres de provision. Les gages du contrôleur général étaient fixés à 10,000 liv. tournois par an.

specter tout ce qui concerne le domaine et la comptabilité des receveurs généraux. « Lesdits thrésoriers « vérifieront de quartier en quartier et à la fin de « chacun d'iceux, leurs estats de recepte et dépense « sur leurs registres, acquits et contrerolle, en sorte « qu'il ne puisse rester aucuns deniers en leurs mains « de leur maniement. » La circonscription de la recette était divisée en cinq parties et partagée entre les trésoriers. Chaque année les trésoriers changeaient de quartier. Ils dressaient deux procès-verbaux de leur chevauchée ; l'un était adressé à la Chambre des comptes, et l'autre au greffier du *bureau des thrésoriers* qui en tenait note sur ses registres.

453. Les trésoriers, pour tout ce qui concernait la répartition et l'assiette de l'impôt, étaient placés sous la direction suprême du *surintendant des finances*.

Les contrôleurs généraux, ayant après la suppression de la surintendance, hérité d'une partie des attributions qui en dépendaient, on a souvent confondu ces deux charges, et dans plus d'un livre d'histoire les deux charges sont indiquées comme identiques au fond, malgré la diversité des noms. A l'origine cependant, le contrôle général et la surintendance étaient tellement distincts qu'ils coexistaient et constituaient deux fonctions dont la compétence était séparée.

Nous avons énuméré les attributions du contrôleur général, et de notre analyse il résulte que le caractère principal de sa charge était un rôle de surveillance sur la comptabilité. Mettre le visa sur les pièces à produire dans la reddition des comptes ; surveiller les receveurs généraux et autres comptables, exiger d'eux

cles les progrès futurs; car la tenue des livres en partie double, au lieu d'être appliquée en 1806 ou 1807 à la comptabilité publique, aurait pu l'être en 1607[1].

Sully repoussa également la publicité qui est la meilleure des garanties, et le compte des recettes et des dépenses demeura un secret d'État. Dans les assemblées des États provinciaux, on évitait de communiquer les documents qui auraient pu faire connaître la situation de la fortune publique, et l'on se bornait à lire rapidement les rôles de recette et de dépense « avec défense formelle d'en prendre copie, note ou extrait[2]. »

Quelle fut donc la portée des réformes de Sully? Il obligea les comptables à tenir écriture de toutes leurs opérations suivant des modèles ou formules qu'on leur envoya, et auxquels ils furent tenus de se conformer. Quant à ceux qui sortaient de charge étant débiteurs de l'État, une disposition expresse mit au compte du successeur le reliquat laissé par le titulaire sortant. Cette mesure a été souvent critiquée comme arbitraire et injuste, et il est certain qu'elle rendait responsable un comptable encore innocent. S'il est difficile de la justifier entièrement, on peut au moins l'expliquer et en atténuer le défaut par cette observation bien simple que le nouveau titulaire avait été libre de traiter sur la charge, que nulle contrainte ne l'avait obligé à entrer en fonctions, et qu'il connaissait les conditions auxquelles il avait contracté. Le successeur

[1] La proposition fut faite par Simon Stévin de Bruges.
[2] Montcloux, *De la comptabilité publique*, p. 40.

n'était, du reste, tenu qu'envers l'État, et conservait son recours contre le comptable sortant, dont il n'était que la caution ; c'était au successeur à juger si le titulaire qu'il voulait remplacer méritait qu'on garantît ses engagements.

Sully fit défense aux comptables de retarder les payements sous aucun prétexte. Mais une prescription, quelque impérative qu'elle soit, demeure inexécutée si le législateur n'en assure pas l'effet. Les comptables ayant intérêt à garder, aussi longtemps que possible, un argent dont ils se servaient, furent assez ingénieux pour trouver un moyen de déjouer la prescription. Comme les fonds étaient spécialement affectés à certaines dépenses, ils trouvaient dans cette spécialité un motif pour imposer des délais aux créanciers de l'État. Les caisses étaient pleines, et cependant ils refusaient de payer, en alléguant que l'argent destiné à cette dette n'était pas encore parvenu à la caisse générale ou au Trésor.

Sully supprima l'intermédiaire des traitants pour les fournitures des différents services, et fit acheter directement les approvisionnements, soit à l'intérieur, soit à l'étranger. Cette mesure, qui faisait profiter le Trésor des bénéfices que réalisaient auparavant les compagnies de fournisseurs, était excellente pour l'époque. Comme il était difficile d'améliorer les mœurs des traitants, il valait mieux supprimer leur intervention que de chercher à les réformer. La pratique du système des adjudications, avec concurrence et publicité, garantissant la bonne exécution des marchés par un cahier des clauses et conditions rigoureux, a dé-

montré depuis que les abus des traitants venaient plutôt de la corruption des personnes que de l'essence même de l'entreprise.

L'impôt demeura affermé, et Sully conserva les publicains pour les recettes, après les avoir condamnés pour les fournitures. Cependant, c'est surtout en matière d'impositions que la régie directe est préférable au bail à ferme. Le mauvais effet de l'ancien système fut seulement diminué par la mise aux enchères de la ferme. « On vit, dit M. Moncloux, une seule imposition sur le Languedoc, qui n'avait jamais été affermée 9,000 écus, s'adjuger pour 50,000. Il en fut de même partout. On vit alors que les ressources de l'État, dont les fermiers généraux donnaient à peine 30 millions, en produisaient annuellement 150, sans compter les énormes contributions illégales que les gouverneurs de provinces, les officiers de justice et ceux des finances s'arrogeaient le droit de lever à leur profit. »

Sully prit enfin deux mesures d'ordre d'une grande importance. L'ordonnancement des dépenses fut exclusivement attribué au surintendant des finances, et l'usage de faire à l'avance des états de prévision fut non-seulement rétabli, mais généralisé. A la place des états de prévision que préparaient auparavant les comptables pour leur service spécial, le roi, séant en son conseil, dressa un état général semblable, quant au principe, sinon quant aux détails, à notre budget de prévisions. En 1601, Sully remit au roi un compte où se trouvaient : 1° le montant brut des ressources de l'État ; 2° les frais de perception ; 3° le produit net de

l'impôt; 4° l'aperçu des sommes à percevoir; 5° l'emploi que les comptables auraient à en faire par service[1].

455. On pourra juger de l'effet de ces réformes par le tableau suivant, où sont comparées les ressources ordinaires et les dépenses du Trésor royal pendant les années 1600-1610.

Année.	Recettes ordinaires.	Dépenses de la couronne.
1600.	16,202,823 liv.	13,675,155 liv.
1601.	15,115,467	12.343,117
1602.	15,994,526	12,283,124
1603.	17,474,821	11,896,818
1604.	16,676,473	10,149,425
1605.	18,986,425	13,259,329
1606.	15,790,671	14,372,775
1607.	19,185,587	14,394,995
1608.	20,721,631	14,489,416
1609.	19,376,574	14,176,453
1610.	17,824,328	20,759,530
Totaux. . .	197,355,326 liv.	151,800,127 liv.[2]

Ainsi, un roi qui avait commencé par la détresse finissait son règne par une grande prospérité financière. On en jugera mieux encore si, après avoir étudié ce tableau, on se reporte à la lettre qu'Henri IV écrivait à Sully, alors appelé baron de Rosny : « Je vous veux bien dire l'état où je me trouve réduit, qui est tel que je suis fort proche des ennemis et n'ai quasi pas un cheval sur lequel je puisse combattre, ni un harnois complet que je puisse endosser; mes chemises sont toutes déchirées; mes pourpoints troués aux coudes;

[1] *Comptes rendus de l'administration des finances sous Henri IV, Louis XIII et Louis XIV*, par Mallet, premier commis des finances sous le contrôleur général Desmarets, p. 184 et suiv.

[2] *Comptes rendus*, par Mallet, p. 194.

ma marmite est souvent renversée et, depuis deux jours, je dîne et soupe chez les uns et chez les autres, mes pourvoyeurs disant n'avoir plus moyen de rien fournir pour ma table; d'autant qu'il y a plus de six mois qu'ils n'ont reçu d'argent. Partant jugés si je mérite d'être ainsi traité, et si je dois souffrir plus longtemps que les financiers et trésoriers me fassent mourir de faim, et qu'eux tiennent des tables friandes et bien servies. ...Et si vous n'êtes pas obligé de venir m'assister loyalement comme je vous en prie[1]. » Que d'ordre, d'économie et de fermeté ne suppose pas une si énorme différence entre le point de départ et le point d'arrivée ! Cependant, Sully et Henri IV furent plus d'une fois obligés de fermer les yeux sur les abus. Une chambre de justice, qui avait été créée pour punir les malversations et le péculat en particulier, se laissa corrompre et ne frappa que les comptables qui ne «surent pas acheter leur innocence[2]. » Sur la représentation de la noblesse, qu'en punissant les comptables on compromettait les familles nobles qui s'étaient alliées avec eux, le roi supprima la chambre de justice et, par cette mesure, accorda une véritable amnistie pour le passé en assurant l'impunité des coupables. Tout n'était pas perdu cependant ; si la répression était affaiblie, il restait l'impulsion d'un ministre honnête, l'imitation de la probité qui se communique de haut en bas avec presque autant de facilité que la corruption, et les garanties administratives qui rendaient la répression moins nécessaire, sinon superflue.

[1] *Comptes rendus*, par Mallet, p. 84.
[2] Montcloux, p. 39.

456. Après la mort d'Henri IV, le premier acte de la régente Marie de Médicis fut le renvoi de Sully et son remplacement par un *Conseil des finances* composé de Chateauneuf, de Thar et Jeannin ; ce dernier était contrôleur général. On ne tarda pas à revenir au système de la surintendance confiée à un surintendant unique. Mais pendant tout ce long règne, l'administration des finances fut dominée par la puissance des favoris. Sous Henri IV, le surintendant avait joint la qualité d'ami et de favori du prince aux pouvoirs considérables qu'il tirait de sa charge. Sous Louis XIII, Barbin, Maupon, Schomberg, Lavieuville, Champigny et Marilhac, d'Effiat, Bouthillier et Bullion, Bailleul et d'Avaux[1], qui occupèrent successivement la surintendance ou la direction de l'administration des finances, durent se plier aux caprices de Concini et de Luynes et plus tard à la hautaine volonté de Richelieu.

Trois années suffirent pour dépenser les économies faites par Henri IV. Ce qui est plus grave, c'est que l'esprit d'ordre fit place au gaspillage et l'observation des règles sur la comptabilité à la plus funeste irrégularité. En 1626, le marquis d'Effiat avouait à l'assemblée des notables qu'il ne pouvait pas obtenir des renseignements précis et concordants des trésoriers, receveurs généraux, fermiers et traitants, et qu'il lui était impossible de se reconnaître dans la confusion générale de la comptabilité financière.

[1] Champigny et Marilhac occupèrent simultanément la direction des finances. Bouthillier et Bullion furent faits surintendants conjointement... *Comptes rendus*, par Mallet, p. 86.

dre prises au commencement du nouveau règne, furent oubliées à la fin et nous venons de voir comment s'ouvraient les coffres du Trésor sous le ministère Richelieu. Cependant il est à remarquer que ces règles n'étaient enfreintes que par la volonté du premier ministre et qu'elles conservaient leur puissance à l'égard des secrétaires d'Etat.

Il est juste aussi de dire que la prédominance du premier ministre ne s'établit pas sans lutte et qu'avant de se taire, les magistrats combattirent pour s'opposer au développement des impôts. En 1631, le roi avait envoyé plusieurs édits bursaux à l'enregistrement de la Cour des aides et chargé le comte de Soissons de les porter à la Cour; celui-ci fit prévenir les magistrats de l'heure à laquelle il se rendrait à l'audience. Mais tous les conseillers sortirent avant l'arrivée du comte de Soissons pour manifester, par leur absence, la volonté de ne point accorder l'enregistrement. Le roi leur interdit l'exercice de leurs charges et nomma des maîtres des requêtes et des conseillers pour rendre la justice en leur lieu et place[1]. En 1635, le roi étant allé au Parlement pour faire enregistrer des édits portant création de nouvelles charges, l'avocat général Bignon représenta au roi, au nom de la compagnie, que la vénalité des offices avait créé de grands maux au royaume. La voix du Parlement de Paris était déjà éteinte que la province luttait encore. La même année, le Parlement de Bordeaux refusa d'enregistrer un édit portant création d'un

[1] *Comptes rendus*, par Mallet, p. 90.

impôt sur le vin ; les Bordelais prirent les armes et s'emparèrent de l'hôtel de ville. De son côté, le Parlement de Toulouse rendit un arrêt qui défendait la levée de nouveaux impôts. Mais que pouvait l'opposition de magistrats contre la volonté de Richelieu ? Il avait vaincu la féodalité politique par les armes ; il triompha du Parlement par un lit de justice.

458. Mazarin s'affranchit, comme son prédécesseur, des règles de la comptabilité. Les acquits au comptant furent employés fréquemment par le cardinal qui, tira ainsi jusqu'à 20 millions par an du Trésor public. Un jour il se fit rembourser par le surintendant des finances de prétendues dettes de l'État, dont il avait, disait-il, fait l'avance ; mais « *dont il avait oublié de se faire remettre les titres*[1]. »

A ce gaspillage s'ajoutèrent les mauvaises mesures du cardinal, mesures qui enrichirent les spéculateurs au détriment du Trésor. Les prêteurs achetaient à vil prix les vieux billets de l'épargne et les donnaient au Trésor pour de l'argent comptant. « On a vérifié, dit Mallet, que pendant cinq années, scavoir 1656, 1657, 1658, 1659 et 1660, il a été consommé en remises et intérêts plus de 80 millions de livres, et c'est dans cette dissipation que ceux qui étaient entrés dans les prêts et dans les affaires de finances avaient amassé de grandes richesses et fait des fortunes considérables[2]. »

459. Le désordre ne finit qu'à la mort de Mazarin (1661). Cet événement coïncida avec les premières an-

[1] Montcloux, *Comptabilité publique*, p. 10.
[2] *Comptes rendus*, p. 250.

nées de la majorité du roi, et c'est ici que commence une période d'ordre et de régularité. Mazarin avait eu raison de dire en mourant : « Quelque grandes que soient les faveurs que j'ai reçues du roi, je m'acquitte envers lui en lui léguant un ministre tel que Colbert. »

Colbert était un esprit exact, régulier et réglementaire, c'est-à-dire très-propre à rétablir l'ordre dans les finances et l'observation des règles dans la comptabilité. La nature de son esprit le conduisit trop loin dans la réglementation; mais ce qui était un défaut quand il s'agissait des mesures à prendre pour le commerce et l'industrie, était une grande qualité pour la restauration des finances. Au point de vue spécial qui nous occupe, Colbert justifia les prédictions de Mazarin.

La situation des finances était très-obérée. D'après les états que dressa Colbert pour se rendre compte de ce qu'il avait à faire, on avait consommé d'avance 26,367,512 liv. sur les revenus de 1662; le roi devait en outre à différents trésoriers de l'épargne ou receveurs généraux 24,166,162 liv. Les aliénations des revenus de l'État, faites depuis l'avénement du roi au trône, étaient de 16,038,339 liv. Enfin les états de certification de comptant et les ordonnances qui avaient été délivrées pour les prêts faux et simulés des années 1655, 1656, 1657, 1658 et 1659, montaient à la somme de 384,782,000 liv. La situation se résumait donc par un découvert de 451,354,033 liv.[1].

[1] *Comptes rendus*, par Mallet, p. 97.

Colbert montra une fermeté égale à la difficulté des circonstances. Il supprima la surintendance des finances dont les attributions furent, en grande partie, transportées au contrôle général. Un édit du 15 septembre 1662 établit un conseil particulier sous le titre de *Conseil des finances*. Les trésoriers de l'épargne furent supprimés et remplacés par un garde unique du Trésor, aux mains duquel furent centralisées les recettes. « Cette suppression, dit M. Montcloux[1], entraîna celle d'une multitude d'intendants, de directeurs, de contrôleurs qui, dans chaque branche de l'impôt, se mouvaient en sens différent, et dont les prétentions à la suprématie et à l'indépendance ôtaient au service toute unité et toute action[2].

Voici à l'aide de quelles mesures simples et efficaces Colbert rétablit l'ordre dans le recouvrement des recettes et l'ordonnancement des dépenses.

Recettes. — Au commencement de chaque année, le contrôleur général envoyait au garde du Trésor en exercice un état par colonnes de ce que chaque receveur général, fermier ou autre comptable, devait payer par mois ou quartier, en exécution des baux signés par eux. Chaque receveur ou fermier était obligé de payer comptant à l'échéance au Trésor royal, à l'exception des sommes que le contrôleur général faisait tirer en assignation sur quelques-uns et qui étaient payées avec la même régularité,

[1] *Comptabilité publique*, p. 48.

[2] Voir la notice historique sur Colbert, par le marquis d'Audiffret, *Système financier*, t. II, p. 408.

« car, ajoute Mallet, les abus et malversations qui se « sont introduits sur les assignations pendant les « vingt-cinq dernières années du règne de Louis XIV « n'avaient point lieu sous le ministère de M. de « Colbert. »

A la fin de chaque mois, le garde du Trésor royal portait au contrôleur général un bordereau des sommes recouvrées sur les comptables, avec indication des parties qui figuraient dans l'état par colonnes remis par le contrôleur général au garde du Trésor. Colbert avait en outre auprès de lui un *intendant* devant lequel les fermiers, receveurs généraux et autres manutenteurs de deniers publics venaient, tous les mois, présenter leurs comptes appuyés des récépissés du garde du Trésor royal.

Ce double contrôle montrait quels étaient les comptables en retard. L'intendant, qui était associé à toutes les intentions les plus intimes de Colbert, envoyait un huissier du conseil pour avertir les comptables en retard de payer dans la huitaine ; ce délai passé sans payement, le retardataire était assigné et poursuivi. « Lorsque dans le courant de l'année, dit Mallet, un receveur général avait été exposé à quelque poursuite une, deux ou trois fois, il était regardé par le ministre comme un mauvais sujet et avait ordre de se défaire de sa charge[1]. »

Dépenses. — L'ordonnancement des dépenses fut entièrement réservé au roi. Les secrétaires d'État fai-

[1] *Comptes rendus*, p. 102.

saient connaître les fonds dont ils prévoyaient qu'ils auraient besoin pour leur service. Leurs demandes étaient examinées, comparées avec les ressources, et c'est le roi en conseil qui réglait et arrêtait les sommes attribuées à chaque département. Il fallait encore déterminer, tous les mois, l'argent qui serait mis à la disposition de chaque ministre de manière à échelonner les versements suivant la situation des rentrées et l'urgence des services. C'est encore le roi en conseil qui faisait cette répartition mensuelle comme il faisait la répartition annuelle.

Dans la mesure des crédits affectés à son département, chaque secrétaire d'État pouvait délivrer des ordonnances de payement; mais ces ordonnances n'étaient pas exécutoires et n'ouvraient pas la caisse du Trésor. Elles étaient examinées et vérifiées par le contrôleur général, qui faisait ses propositions et les présentait à la signature du roi. On appelait *acquits* les ordres de payer délivrés par le souverain; ces titres n'ouvraient même le Trésor public qu'à la condition d'être visés par le contrôleur général. Les *acquits patents* énonçaient le nom du créancier et l'origine de la créance. Les *acquits au comptant* n'indiquaient ni la créance ni le créancier, et les comptables devaient payer sans exiger les pièces justificatives qu'ils avaient le droit et le devoir de réclamer lorsqu'il s'agissait de payer des *acquits patents.* On conservait donc la funeste institution qui avait été créée sous François Ier et dont on avait tant abusé depuis. Il est vrai que sous l'administration de Colbert, elle fut sévèrement circonscrite dans les limites des *dépenses secrètes diplo-*

matiques, mais on avait laissé subsister le moyen de faire renaître les abus, et les désordres revinrent par cette brèche pendant la seconde moitié du règne de Louis XIV. C'est de l'administration de Colbert[1] que date le privilège du Trésor sur les biens meubles et immeubles des comptables, garantie qui rendait efficace le principe de la responsabilité.

460. Colbert mourut en 1688. S'il faut juger son ministère par ses résultats comme nous l'avons fait pour celui de Sully, nous laisserons à l'éloquence des chiffres le soin de louer sa mémoire. Mallet a exprimé en ces termes le jugement que la postérité doit porter de Colbert : « Il travailla pendant vingt-deux ans à augmenter de temps en temps les fermes et revenus, à diminuer annuellement les charges et à fortifier la partie du Trésor royal ; il y réussit de manière que les revenus, qui ne montaient en 1661 qu'à 84,222,096 liv.
étaient en 1683 à. 116,053,374

« Que les charges dans la même
année n'étaient que de. 23,375,274
quoiqu'il les eût trouvées en 1661 à 52,377,184
et que la partie du Trésor qui ne
montait dans la même année qu'à 31,845,041
fut portée par ses soins en 1683 à 92,678,100 »

Colbert fut remplacé au contrôle général par le Pelletier, ministre terne, dont la postérité ne parlerait pas s'il ne s'était pas honoré en quittant le mi-

[1] Ordonnance du 4 novembre 1680. Voir Gosset, *Chambre des comptes*, t. III, p. 627. — Ordonnance du 27 janvier 1685 sur la vente des biens des comptables, Gosset, t. III, p. 635.

nistère, parce qu'il préféra se démettre volontairement plutôt que de rien changer aux dispositions de son prédécesseur.

461. Immédiatement après la retraite de le Pelletier, la guerre commença, et Pontchartrain qui avait pris le contrôle suspendit les mesures prises par Colbert; il eut recours, pour se procurer de l'argent, à des moyens déplorables, et pour tout dire en un mot, renouvela les pratiques et expédients que Colbert avait condamnés. Le désordre continua sous Chamillart; et Desmaretz, qui vint après, ne put malgré ses lumières et celles de son premier commis Mallet, dominer des abus que la rigueur des temps rendait inévitables. Dans les comptes rendus sur l'administration des finances, Mallet nous a laissé le portrait suivant de ce contrôleur général. « M. Desmaretz, dit-il, joignit à une grande capacité toute la bonne volonté nécessaire pour le rétablissement de l'ordre et le soulagement des peuples; mais n'ayant été chargé des finances que dans des temps où les besoins augmentaient toujours d'une année à l'autre, il n'a pu faire usage des arrangements qu'il avait prévus et médités.[1] » La responsabilité des événements qui paralysèrent ces bonnes intentions n'est pas imputable à ce contrôleur général, et l'histoire n'en peut demander compte qu'à celui qui avait pu dire avec vérité : « L'État, c'est moi. » Aussi, tout en aceptant avec défiance le témoignage bienveillant de Mallet pour son ancien chef, je ne puis que voir une injuste exagération

[1] *Comptes rendus*, par Mallet, p. 156.

dans ce passage où M. Montcloux dit « qu'on dé-
« cora du nom d'habiles financiers des gens comme
« Desmaretz qu'on flétrirait aujourd'hui des titres d'u-
« suriers et de fripons. »

Desmaretz appartient plutôt à la catégorie des ministres faibles qui laissent faire ce qu'ils ne peuvent pas arrêter, et qui par une transaction de conscience fréquente chez les hommes de cette trempe, gardent le pouvoir et laissent faire, sous leur nom, un mal qu'ils désapprouvent parce qu'ils savent que leur retraite ne l'empêcherait pas[1].

462. Comme celui de Louis XIV, le règne de Louis XV commença par des innovations excellentes et finit par le plus effroyable désordre. M. de Noailles, président du conseil des finances, inspira de bonnes mesures qui rétablirent, en 1716, les anciens règlements sur la comptabilité, et y introduisirent quelques changements remarquables pour l'époque. La tenue des écritures en parties doubles, que nous avons vue proposer sous Henri IV et que Sully repoussa comme trop compliquée, fut approuvée par le conseil des finances. Le duc de Noailles devança, sous un autre rapport, notre comptabilité moderne; il voulut que la tenue des livres fût appliquée aux actes qui obligeaient les débiteurs envers l'État et l'État envers ses créanciers, c'est-à-dire aux faits primordiaux de la recette et de la dépense. Les contrôleurs locaux, qui avaient pactisé avec les compta-

[1] Édits de janvier, mars, avril, mai et août 1716. La suppression de la Chambre de justice fut prononcée par édit de mars 1717. Voir Gosset, *Chambre des comptes*, t. II, p. 129-232.

bles pour tolérer leurs malversations, furent remplacés par des *inspecteurs des finances*, dont la compétence était fixée par circonscription de généralité. L'établissement d'une chambre de justice pour la recherche des crimes de concussion et de péculat compléta ces mesures.

463. Les désordres de la régence ne pouvaient pas s'accommoder de l'esprit sévère du conseil des finances; on le supprima bientôt, et c'est parce que les utiles innovations qu'il avait tenté d'introduire ne furent que peu ou point exécutées qu'on a plus tard considéré comme des découvertes de simples réminiscences[1].

Le gaspillage se donna libre carrière sous les ministères de Law, de Dubois et de Fleury. Le premier, lancé dans les plus aventureuses opérations, était aussi éloigné que possible de l'esprit d'ordre et d'économie qui est indispensable à une bonne comptabilité. Dubois aimait le désordre qui l'enrichissait. Quant au cardinal Fleury, il porta au pouvoir une incontestable probité personnelle, et l'histoire n'a pas à lui imputer des exactions comme elle en reproche « à ce drôle de cardinal Dubois[2]. » Mais tout ce que la mollesse du caractère et la faiblesse d'esprit peuvent faire de mal à un gouvernement est imputable à Fleury, premier ministre. Laissant faire la cour dans la voie de la prodigalité, sottement économe quand l'honneur du pays demandait une dépense considérable pour conduire vigoureusement la guerre, favorisant les dépenses inu-

[1] Montcloux, *Comptabilité publique*, p. 56.
[2] Michelet, *Précis d'histoire moderne*.

tiles pour se maintenir, et arrêtant les dépenses utiles pour ménager le budget de la dissipation; toujours indécis, et ne sortant de son indétermination que par des considérations mesquines, étrangères à la grandeur nationale, Fleury fut le type des ministres que les gouvernements de bon plaisir aiment à choisir parmi les hommes qui composent ce qu'on a depuis appelé le *marais* ou la *plaine*.

464. Il faut arriver aux ministères de Turgot et de Necker pour trouver une réaction consolante contre tant de corruption ou de faiblesse.

Au moment où Turgot parvint au contrôle général, l'autorité du contrôleur général sur l'ordonnancement des dépenses était presque entièrement détruite. Les secrétaires d'État délivraient des ordonnances sur le trésor; à la vérité, ces ordres n'ouvraient pas les caisses publiques, mais ils donnaient aux parties droit à obtenir des *acquits de payement*. Les ordonnateurs s'étaient attribué le droit d'indiquer les pièces justificatives à produire, et le plus souvent ils n'en indiquaient aucune. Ainsi la surveillance du contrôleur général était considérablement amoindrie. Ce qui avait consommé l'affaiblissement de cette salutaire autorité, c'est la création près de chaque ministère d'une charge de *trésorier général comptable*. Le trésorier général touchait, sur l'ordonnance du secrétaire d'État, la somme intégrale attribuée au département ministériel. Une fois perçu au Trésor, le crédit était réparti par le trésorier entre les divers articles du service ministériel, et, à la fin de chaque année, c'était encore le trésorier qui rendait compte des dépenses du

ministère; le secrétaire d'État était affranchi de cette obligation.

Chaque ministre tendait à augmenter ses ressources pour accroître sa puissance. Par l'effet de cet esprit d'envahissement, le besoin d'argent devenait chaque jour plus urgent; pour y faire face, les comptables étaient engagés à verser par avance les recettes à venir, et c'est par ce système d'*anticipations* que l'État s'obérait et que le présent léguait à la postérité une mauvaise situation. De 1759 à 1765, le montant des anticipations s'était élevé à 45,181,319 livres. Comme il fallait payer l'intérêt des avances et que le Trésor le servait à raison de 10 p. 100, il en résultait une perte de 4,518,131 livres par an.

L'abus des anticipations pour les recettes coïncidait avec celui des acquits de comptant pour les dépenses. Chaque année donnait aux uns et aux autres quelque nouveau développement. En 1756, les acquits de comptant étaient de 36,229,044 livres; en 1757, ils montèrent à 78,500,579 livres, et en 1758, à 91,873,347 livres.

465. Dans la lettre célèbre que Turgot, à peine sorti de l'audience royale où il avait appris sa nomination au contrôle, écrivit pour tracer le programme de son administration, nous trouvons la condamnation des abus qui avaient faussé la comptabilité, et le retour aux principes antérieurs. « Il est d'absolue nécessité, disait-il, que les ordonnateurs de toutes les parties s'entendent avec le ministre des finances. Il est indispensable qu'il puisse discuter avec eux, en présence de Votre Majesté, le degré de nécessité des dépenses pro-

posées. Il est surtout nécessaire que lorsque vous aurez, Sire, arrêté l'état des fonds de chaque département, vous défendiez à celui qui est chargé d'ordonner de faire aucune dépense, sans avoir auparavant concerté avec les finances les moyens d'y pourvoir[1]. »

Sous le ministère de Turgot, les anticipations cessèrent d'être un moyen d'emprunter; on remboursa une partie de celles qui avaient déjà été faites; les ordonnateurs furent maintenus dans les limites de leurs crédits, et les acquits de comptant demeurèrent exclusivement affectés aux dépenses secrètes de la diplomatie. Lorsqu'il tomba victime d'une coalition générale formée par tous les intérêts menacés, Turgot avait relevé le crédit public au point de pouvoir négocier en Hollande un emprunt à 4 p. 100.

466. Necker porta au pouvoir les habitudes d'un banquier habitué à l'ordre et à l'économie. S'il n'avait pas la hauteur de vues qui conduit à l'amélioration des détails par les principes, il avait du moins les qualités qui sont indispensables pour réformer la comptabilité. Familiarisé avec la tenue des livres usitée dans le commerce, il en fit l'application au *bureau général de la comptabilité*, c'est-à-dire à celui qui était chargé de décrire le mouvement en masse des différentes caisses. L'idée n'était pas nouvelle, puisque nous avons vu qu'elle faisait partie des règlements arrêtés en 1716 par le conseil des finances, sous la présidence de M. de Noailles. Ce qui était nouveau, c'est l'application sérieuse d'une innovation que n'avait pas pu faire triompher le conseil des finances.

[1] Lettre du 24 août 1774, *Œuvres de Turgot*, t. II, p. 165.

Le contrôle le plus efficace qui ait été établi par Necker est assurément celui du public auquel il fit appel dans son célèbre compte rendu de 1781. Jusqu'alors les secrétaires d'État ne se rendaient pas bien compte des dépenses qui se faisaient dans leur ministère. Les gardes du Trésor ne connaissaient pas l'ensemble des finances parce que certains comptables attachés à des services spéciaux avaient une gestion indépendante qui échappait non-seulement à l'inspection, mais encore à la connaissance des gardes du Trésor. Necker commença par obliger les comptables spéciaux à se procurer des récépissés émanés des gardes du Trésor et à les produire dans leur compte de gestion. Après avoir supprimé le mystère dans l'administration, il voulut se confier à l'opinion publique, supprimer toute barrière entre le roi et son peuple et faire naître la confiance envers le gouvernement par une preuve de confiance dans le bon sens de la nation. En 1781, il publia par la voie de la presse le compte rendu des recettes et des dépenses. Nous ne pouvons pas aujourd'hui apprécier la hardiesse de cette mesure parce que depuis plus de soixante ans nous sommes habitués à cette publicité; mais à l'époque où elle fut faite, l'innovation était tellement contraire aux habitudes reçues que les praticiens appelèrent *crime d'État* un acte qui touchait à l'arche sainte des usages.

467. Le ministère de Brienne qui fut signalé par tant de mauvaises mesures financières, se recommande par un bon règlement en matière de comptabilité, et ce règlement contraste tellement avec les procédés

de l'archevêque de Toulouse que la postérité a commis l'injustice d'en attribuer le mérite au second ministère de Necker. Les offices de garde du Trésor, de trésoriers de la guerre, de la marine, de la maison du roi, des ponts et chaussées et des dépenses diverses furent supprimés; la centralisation des recettes et l'unification du trésor furent réellement consommées; il n'y eut plus qu'une caisse centrale unique avec cinq caisses auxiliaires relevant de la première et seulement établies pour la facilité du service. Le Trésor fut divisé en cinq départements : 1° la caisse générale; 2° le payement des pensions; 3° le service de la guerre; 4° le service de la marine; 5° le service des dépenses diverses. A la tête de chaque département on mit un administrateur chargé d'ordonnancer les dépenses qui en dépendaient; les mandats étaient payables sur la caisse auxiliaire correspondant à ce département. « On plaça les payeurs provinciaux, dit M. Montcloux[1], sous la direction immédiate des administrateurs, ce qui rendit le ministre maître du mouvement des fonds et lui permit de les agglomérer ou de les disperser à propos. » Ce règlement est du 30 mars 1788 et, par conséquent, antérieur de quatre mois environ au second ministère de Necker qui ne rentra aux affaires qu'au mois d'août de la même année. Necker adopta les mesures arrêtées sous son prédécesseur et les compléta par quelques dispositions de détail.

Ici se termine l'histoire du *contrôle administratif* en

[1] *Comptabilité publique*, p. 68.

matière financière sous l'ancien régime. Nous allons revenir sur nos pas pour dire en quoi consistait le *contrôle judiciaire;* nous avons pensé qu'il serait préférable, pour la clarté de l'exposition, de mettre dans un seul paragraphe tout ce qui concernait la *chambre des comptes.*

468. **Chambre des comptes.** — La chambre des comptes, en France comme dans les autres pays de l'Europe, eut primitivement pour mission de recevoir les comptes des baillis et autres préposés à l'administration des domaines. En vertu du lien qui unit les intérêts du roi avec ceux de la nation, la chambre devenant une institution générale, contrôla les manutenteurs de deniers publics, à quelque titre que ce fût.

Il serait difficile de dire exactement à quelle époque remonte l'établissement de la *chambre des comptes*. Nous le trouvons mentionné dans un édit de saint Louis de 1256 et un autre de 1262 relatif à la nomination des mayeurs ou prud'hommes. « Nous ordonnons, y est-il dit, que tuit li mayeur de France, soient faicts le lendemain de la feste Sainct-Simon et Sainct-Jude. Derrechief. Nous ordenons que li noviaux mayeurs et li viez et quatre des prud'hommes de la ville, desquiex quatre, li uns ou les deux qui auront receu et despendeu celle année les biens de la ville, *viegnent à Paris à nos gens* aux octaves de la Sainct-Martin pour rendre compte de leur recepte et de leurs despens[1]. » Mais il est évident, par les termes mêmes de l'ordonnance, que l'institution existait auparavant.

[1] Gosset, *Chambre des comptes*, t. I, p. 7.

Comment la chambre des comptes fonctionnait-elle à cette époque et quelle garantie son contrôle donnait-il à l'État et aux paroisses ? C'est ce qu'il nous est impossible de dire. Saint Louis avait exigé des comptables un serment dont la solennité implique la défiance des moyens de contrôle autant qu'elle manifeste le caractère religieux du saint roi. L'ordonnance de 1256, après avoir prescrit aux *officiaux mayeurs ou meneurs* de prêter serment, ajoute : « Et pour que cil serrement « soient plus fermement gardé, nous voulons que il « soient pris en pleine place devant touz clercs et lays « ya soit que il ayent juré devant nous, à ce que il « redoutent encourre le vice de parjure non pas tant « seulement pour la paour de Dieu et de nous, mais « pour la honte du pueple[1]. »

D'après une opinion qui est au moins très-probable, la chambre des comptes fut d'abord composée de membres du parlement, et forma une chambre distincte de la grand'chambre à cause de la spécialité des matières dont elle avait à s'occuper. Elles furent séparées plus tard, mais la chambre des comptes conserva le caractère judiciaire qu'elle tirait de son origine.

469. La Chambre des comptes devint sédentaire à peu près à la même époque que le Conseil d'État, en 1319, sous le règne de Philippe le Long; c'était le temps où le Parlement de Paris « prenait de fait le caractère sédentaire qu'il avait de droit depuis 1302[2]. » Elle se divisait en trois chambres, celle du trésor,

[1] Gosset, *Chambre des comptes*, t. I, p. 3.

[2] Laferrière, *Droit public*, t. I, p. 183 (Ve édition), et *Histoire du droit*, 2e édit., t. IV, p. 167 (1863).

celle des comptes et celle des monnaies. La dernière se détacha vers le milieu du XIVe siècle (1358) et forma la *Cour des monnaies*.

470. L'ordonnance de janvier 1319 organisa le personnel de la manière suivante. 1° *quatre maîtres clercs*.

« Et avons ordené, ajoutait l'Édit, que desdits quatre « maîtres clercs les deux seront toujours continuelle- « ment en la Chambre pour oir les comptes, et les deux « autres deux seront continuellement en bas pour cor- « rigier les comptes, dont li un sera chargié de corri- « gier les comptes anciens jusqu'au temps nostre chier « frère le roy Loys[1]. »

2° Deux clercs n'ayant pas la qualité de maîtres, « pour tenir les comptes dans la chambre où ils de- « vaient estre ois. »

3° un troisième clerc, « pour tenir un livre que on apelera *journal*, lequel nous voulons dès maintenant estre en ladite chambre pour enregistrer toutes choses qui seront faites en ladite chambre. »

4° Huit autres clercs « qui entendront continuellement à mastin et après-dinée aux jours à ce ordonnez, aux escripst corrigier deux et deux ensemble. » En somme la chambre des comptes se composait donc de quatre maîtres et de onze clercs.

Dans un édit du 13 juillet 1381, nous voyons que le nombre des maîtres avait été porté à neuf, savoir quatre maîtres clercs et cinq maîtres laïques, les simples clercs ou *clercs d'en bas* demeurant au nombre primitivement fixé.

[1] Gosset, *Chambre des comptes*, t. I, p. 6.

En 1388, le personnel de la chambre des comptes était fixé de la manière suivante par une ordonnance de Charles VI : un président (messire Jean Pastourle) ; quatre maîtres clercs ; quatre maîtres laïques ; cinq clercs d'en haut et sept clercs d'en bas avec deux notaires greffiers de ladite chambre.

A la suite d'augmentations successives qui furent faites soit pour expédier les affaires en retard, soit pour créer des offices, le nombre des membres de la chambre des comptes en 1789 était représenté par les chiffres suivants : un premier président ; douze présidents ; soixante dix-huit conseillers maîtres ; trente-huit conseillers correcteurs ; quatre-vingt-un conseillers auditeurs ; un procureur général ; un avocat général ; un substitut. Les auditeurs avaient reçu le titre de conseillers par édit du mois de juin 1552 ; une disposition du même édit leur donnait voix délibérative.

« Il nous a semblé et nous semble décent et convenable, disait le préambule de l'ordonnance, qu'ils opinent et aient voix délibérative aux jugements, décisions et arrêts d'iceux comptes rapportez par eux au bureau, attendu que, comme il est vraysemblable, *ils doivent avoir plus claire connaissance et certaine science que nul autre des matières qu'ils ont distinctement et par le même prévu, visité et entendu*[1]. »

Les *correcteurs* avaient d'abord été institués en très-petit nombre pour vider l'arriéré des affaires ; l'édit du 14 juillet 1410 n'en nomma que deux, les choisit parmi les conseillers et donna à leur

[1] Gosset, *Chambre des comptes*, t. III, p. 256 (Henri II).

mission un caractère accidentel et temporaire. Un édit du 22 août suivant alla même jusqu'à disposer expressément qu'en cas de suppression des charges de correcteurs, les conseillers nommés à cette fonction reprendraient leurs offices de conseillers clercs[1].

471. On sait que les pays d'États votaient annuellement une contribution au Trésor public, et que cette somme était acquittée avec les fonds de la province. Le Roi n'avait donc pas le droit d'imposer directement les contribuables dans ces provinces. La levée des impôts était faite sous l'autorité des États provinciaux, et ces États délibéraient sur la somme que le roi faisait demander par ses commissaires. Ordinairement les contingents demandés par le roi étaient accordés.

Ainsi l'administration financière dans ces pays était en dehors de l'administration générale. Les comptables, en particulier, ne comptaient pas à la chambre de Paris, et il y avait des chambres locales qui participaient à l'autonomie des provinces dans lesquelles elles étaient établies. Ces chambres locales étaient tantôt exclusivement compétentes pour l'apurement et vérification des comptes, tantôt réunies à la Cour des aides. Il y en avait dix dans toute la France (onze avec la chambre de Paris) :

1° Chambre ducale de Nevers ;

2° Chambre des comptes, Cour des aides et finances de Rouen ;

3° Chambre des comptes de Grenoble ;

[1] Gosset, t. III, p. 83 et 88.

4° Chambre des comptes de Nantes ;

5° Chambre des comptes et Cour des aides unies d'Aix ;

6° Chambre des comptes de Nancy et Cour des aides de Lorraine ;

7° Chambre du conseil et des comptes du duché de Bar ;

8° Chambre des comptes de Bordeaux ;

9° Chambre des comptes de Clermont-Ferrand ;

10° Chambre des comptes de Montauban [1].

Aucun lien administratif n'existait entre les chambres locales et la chambre des comptes de Paris ; seulement une ordonnance avait prescrit que « copies entières « des comptes qui se rendent ès autres chambres des « comptes seraient envoyées en celle de Paris. » (Ord. du 18 octobre 1563.) L'ordre donné à ce sujet par Charles IX n'était que la réitération d'un édit rendu en 1557 par Henri II dont la volonté n'avait pas été exécutée. Nous n'entrerons pas dans l'examen des règlements spéciaux à chacune des chambres locales ; la chambre des comptes de Paris est la seule qu'il importe d'étudier soit à cause de son importance, soit à raison de sa bonne organisation. L'étude des autres chambres serait assurément curieuse ; mais nous n'en pourrions, au point de vue pratique, tirer aucun enseignement que la chambre des comptes de Paris ne puisse nous fournir. Nous lisons même dans le préambule d'un édit du mois de février 1566, que l'or-

[1] Les chambres de Lille, Dôle, Blois et Pau avaient été supprimées ou plutôt réunies aux parlements. *Conférence sur la Cour des comptes*, par M. Th. Ducrocq, p. 4.

ganisation de la chambre des comptes de Paris était proposée pour modèle : « Les deux premières et principales compagnies de cettuy royaume, *et lesquelles doivent servir de lumière à toutes les autres*, sont nostres Cour de Parlement et chambre des comptes de Paris. »

472. La Chambre des comptes avait des attributions politiques ; des attributions administratives ; des attributions judiciaires.

Au point de vue politique, elle vérifiait et enregistrait les édits ou ordonnances concernant les finances et le domaine du roi. M. Laferrière[1] y fait également rentrer « l'*octroi des lettres de noblesse*, *d'immunités et priviléges.* » Mais l'ordonnance de 1339, sur laquelle il se fonde, est une disposition de circonstance, dont les causes sont expliquées dans le préambule : « Nous « sommes, *au temps présent*, y est-il dit, moult occu- « pez pour entendre au faict de nos guerres, à la dé- « fense de nostre Royaume et de nostre peuple, et « pour ce ne pouvons pas bonnement entendre aux re- « questes délivrer, tant de grâce que de justice, que « plusieurs tant d'Église que de Religion, que autres « nos sujets nous ont arequerré[2]. »

Les attributions administratives de la chambre des comptes étaient nombreuses. Son origine, purement domaniale, explique pourquoi elle était chargée de garder le dépôt des titres de la couronne. Elle recevait le serment des grands comptables, baillis, sénéchaux,

[1] Laferrière, *Droit public et administratif*, t. I, p. 184.

[2] Gosset, t. III, p. 27. M. Ducrocq, p. 7, dit : « A ce titre elle enregistrait « les traités de paix, les contrats de mariage des rois, le serment des pré- « lats, les lettres d'anoblissement, etc., etc. »

trésoriers et traitants, et donnait des instructions aux commissaires envoyés en province par ordre du roi. Directement ou indirectement, par ses arrêts ou par les instructions aux commissaires royaux, elle veillait à la conservation et à la bonne administration du domaine. En conséquence, elle vérifiait et recevait les hommages des fiefs relevant de la couronne, ainsi que les aveux et dénombrements. Si le vassal négligeait de rendre hommage aux cas où il était dû, la chambre des comptes provoquait la *mainmise* sur le fief du retardataire. Une déclaration du 18 juillet 1702 avait réglé « la réception des foi et hommages, des « aveux et dénombrements des vassaux de Sa Ma- « jesté[1]. »

Les attributions administratives et politiques de la chambre des comptes n'ont pas été conservées par la législation moderne. Le jugement des comptables a seulement survécu à la chute de l'ancien régime. C'est donc sur ce point qu'il importe le plus de connaître la législation antérieure à 1789.

La chambre des comptes jugeait les comptes des opérations du Trésor et la gestion de toutes les caisses du roi. Les comptes relatifs aux revenus et priviléges des villes situées dans son ressort étaient aussi soumis à la juridiction de la chambre des comptes. Elle connaissait enfin des comptes concernant les dépenses du roi et de la reine, et de ceux des receveurs des dépôts et consignations attachés aux cours du royaume. Comme les comptables se montraient généralement

[1] Gosset, t. III, p. 699. V. aussi ord. du 20 novembre 1725, t. III, p. 894.

fort négligents, des ordonnances avaient d'abord fixé des délais dans lesquels ils seraient tenus de présenter leurs comptes; mais, ces prescriptions étant dépourvues de sanction, elles ne furent pas exécutées. L'ordonnance du 18 janvier 1454 donna le droit à la chambre des comptes de les y contraindre par suspension d'office : « Pour ce que tous les officiers comptables sont négligents et délayent de venir compter et mesmement dedans le temps à eux ordonné par lesdictes ordonnances du roy, faictes à Saumur et à Nancy, au grand préjudice dudit seigneur, et du faict de ses finances, a été advisé qu'ils seront contraints à venir compter durant le temps des dictes ordonnances. *Et ceux qui y deffaudront, ils seront contraints par suspension d'office ou autrement comme ils verront estre à faire*[1]. »

Ces moyens de contrainte ne purent pas triompher des retards calculés des comptables. Pour n'avoir pas à surveiller tous les agents de l'administration financière, on avait concentré la responsabilité à l'égard du fisc sur les principaux chefs de service : les agents secondaires n'étaient responsables qu'à l'égard de ces derniers. Le comptable principal ne pouvait rendre son compte qu'après avoir réuni tous les éléments que devaient lui fournir ses subordonnés, et la négligence de ces derniers servait d'excuse au supérieur. Dans un système où entre les agents supérieurs et inférieurs aurait existé une hiérarchie bien établie, il eût été fort simple d'impartir au comp-

[1] Fontanon, t. II, p. 40.

table un délai passé lequel il serait suspendu de son office, parce que, à son tour, il aurait pu provoquer ou prendre des mesures de coaction contre ceux qui étaient placés au-dessous de lui. Mais sous le régime des charges en titre d'office la hiérarchie était faible, et la chambre des comptes s'arrêtait devant le mauvais vouloir de ses justiciables coloré du prétexte des retards causés par les agents subalternes. En attendant, le manutenteur des deniers publics gardait les fonds du Trésor, les employait à ses spéculations, et ni l'administration ni la chambre des comptes n'y pouvaient rien, parce que pour savoir s'il était en débet, il aurait fallu connaître la balance que tant de prétextes lui permettaient d'ajourner.

La nécessité d'attendre les comptes partiels n'était pas, en effet, la seule cause de retard. La *formation du compte par exercice* était une ressource plus efficace encore pour la lenteur intéressée des comptables. Les trésoriers généraux avaient un compte ouvert pour trois ou quatre années, et chaque opération était placée dans l'exercice auquel elle appartenait. Lorsque le compte général était formé, le comptable n'y portait que les recettes ou dépenses de l'exercice dont le compte était rendu, de sorte que tout général qu'il fût, le travail ne présentait qu'une partie des opérations de l'année. Si la chambre des comptes constatait une lacune, il était facile de répondre que la somme réclamée appartenait à une autre année, et qu'il en serait rendu compte ultérieurement. Le trésorier qui voulait déguiser une malversation n'avait qu'à transporter certaines pièces de comptabilité d'une année

sur une autre. Sans doute, la fraude aurait dû apparaître lorsque l'exercice sur lequel la dépense avait été transportée était soumis au jugement de la chambre des comptes; mais il s'écoulait tant de temps entre les deux décisions que les maîtres, auditeurs ou correcteurs, avaient, lorsqu'ils jugeaient le second ou le troisième exercice, perdu le souvenir de ce qu'ils avaient décidé pour le premier.

Un compte, pour être complet, doit non-seulement comprendre les sommes matériellement payées, mais aussi les sommes ordonnancées ou dépensées. C'est la seule manière qui permette de saisir les dettes au moment où elles se forment. Eh bien! d'après l'art. 13 de la déclaration royale du 12 juin 1781, le compte général ne comprenait que les *payements effectués*. Quant aux dépenses simplement ordonnancées, elles étaient reportées à l'exercice suivant pour figurer au compte de l'année pendant laquelle elles seraient payées. Il est vrai que les trésoriers généraux attachés aux ministères n'étaient que des manutenteurs de deniers, et non des administrateurs chargés d'ordonnancer; dès lors n'était-il pas naturel que leur compte ne comprît que les *dépenses payées?* Cela est parfaitement juste, et notre Cour des comptes ne déciderait pas autrement; mais le contrôle administratif de notre comptabilité moderne ne laisse rien passer, et si la Cour des comptes ne s'occupe que des maniements de deniers effectifs, tous les ordonnancements et toutes les dépenses au moment où elles se forment sont suivies avec soin, non-seulement dans la *division de la comptabilité* de chaque ministère, mais

aussi à la *direction générale de la comptabilité*, au ministère des finances.

Les ministres, à la vérité, avaient à rendre des comptes connus sous le nom d'*états au vrai*. Ces *états* étaient présentés au conseil du roi, qui remplissait une fonction analogue à celle du Corps législatif quand il juge les comptes d'administration présentés par les ministres. Mais les secrétaires d'État, pour dresser leurs *états au vrai*, étaient obligés de s'adresser à leur trésorier général. Celui-ci, qui préparait les ordonnancements, aurait pu comprendre dans *l'état au vrai* toutes les sommes ordonnancées; cependant il se gardait de le faire, et soit pour que son compte de deniers fût en parfait accord avec le compte d'administration du ministre, soit pour simplifier la rédaction de l'état au vrai, il n'y portait que les mentions dont se composait son compte de deniers. Cette seconde expédition du même compte était moins instructive que la première, puisqu'elle était dépouillée des détails et pièces justificatives dont le compte d'exercice était appuyé[1].

Une fois parvenus à la Chambre, les comptes n'étaient pas immédiatement examinés. Un arriéré considérable empêchait le jugement immédiat, et il fallait que l'affaire attendît son tour. Ce n'était ordinairement qu'après plusieurs années que la chambre procédait à la vérification. Quelquefois les parties étaient mortes, et s'il se présentait des difficultés, s'il y avait des explications à demander, les héritiers ne pouvaient pas

[1] *De la comptabilité des dépenses publiques* (anonyme), 1832, p. 28.

en donner sur des faits qui leur étaient étrangers, d'autant qu'ils pouvaient se couvrir de leur ignorance des détails techniques de la comptabilité. Aurait-il été juste de les constituer en débet pour des articles douteux, et de les punir par un arrêt de condamnation de l'impossibilité, bien excusable, où ils étaient d'expliquer la gestion de leur auteur? La chambre des comptes n'usait pas de rigueur, et les héritiers du comptable n'avaient pas à souffrir des difficultés produites par ces longs délais. Comme toujours, le Trésor supportait la perte; car il y a longtemps qu'il est vrai de dire qu'en France *l'État a bon dos*. Cette tardive vérification avait d'ailleurs en tout cas peu d'efficacité; outre que les opérations si éloignées avaient perdu leur intérêt, les faits dont elles pouvaient recevoir leur lumière étaient oubliés ou évanouis. Même quand le comptable vivait, pouvait-on exiger de lui qu'il eût, après un long temps, les détails de sa gestion présents à l'esprit? Si on l'exigeait, les juges du compte n'étaient pas toujours en mesure d'apercevoir les difficultés dissimulées, précisément à cause de l'éloignement des faits. Retard par le fait du comptable intéressé à garder les fonds pour les appliquer à ses spéculations; retard par l'encombrement de l'arriéré; difficulté d'apprécier des faits de gestion trop éloignés; difficulté d'obtenir des explications des héritiers lorsque les comptables étaient morts; tels étaient les vices caractéristiques de la juridiction de la chambre des comptes.

Au moins, en ce qui concerne les manutenteurs de deniers, avait-elle une compétence efficace; elle pou-

vait les atteindre par ses arrêts et si, en fait, elle ne les frappait pas toutes les fois qu'ils l'auraient mérité, en droit elle était armée contre les comptables reliquataires. Il en était autrement pour les comptes d'administration rendus par les ministres; l'*état au vrai* n'était pas examiné sérieusement par le conseil du roi puisqu'il n'était accompagné d'aucune pièce justificative. Il était transmis à la Cour des comptes qui aurait pu, dans la comparaison avec le compte de gestion présenté par le trésorier, trouver des éléments d'appréciation suffisants; mais la transmission de *l'état au vrai* était accompagnée d'un ordre royal qui prescrivait à la chambre des comptes d'en constater l'apurement sans autre vérification. Les rois n'avaient pas voulu soumettre les actes des ministres, c'est-à-dire de leur propre gouvernement, à des cours indépendantes. Cette idée est, comme nous le verrons ultérieurement, restée dans la législation moderne, et c'est conformément à une vieille tradition que la compétence de notre Cour des comptes a été limitée aux manutenteurs de deniers, tandis que d'autres peuples étendent ce contrôle aux ordonnateurs.

Pour combattre les inconvénients provenant du retard dans l'examen des comptes, on avait augmenté le nombre des officiers de la chambre; des ordonnances avaient minutieusement fixé les obligations des conseillers, déterminé leurs vacations et arrêté les heures où ils devaient tenir séance. Dans un édit de 1511 on trouve des dispositions dont la rubrique est ainsi conçue : « *De ne partir de la chambre devant l'heure.* » D'autres leur prescrivaient « *d'entrer à la*

chambre la veille des festes. » Un troisième passage limitait les excuses qui seraient recevables. Vaines précautions, l'arriéré s'était accumulé et l'efficacité du contrôle avait été paralysée par un concours de causes invincible.

Cette impuissance du contrôle ne permettait pas de connaître la situation entière des finances ni, par conséquent, l'étendue du déficit. En 1789 le découvert était en réalité considérable, et les écrivains qui le qualifient de déficit sans importance ne s'aperçoivent pas qu'habitués aux chiffres des budgets modernes, ils jugent les finances d'un autre temps avec les idées de notre époque. Mais il est vrai aussi de dire que le chiffre du déficit était grossi par l'inconnu, et que ce mot faisait sur la foule une impression d'autant plus profonde qu'il était plus mystérieux. M. le marquis d'Audiffret a donc eu raison de dire : « Il serait inutile de rechercher les éléments d'une situation financière au milieu de la confusion qui régnait alors dans tous les services, et il suffira de se rappeler que l'effroi d'un déficit *dont on n'a jamais pu vérifier l'importance* a été l'un des principaux mobiles de la révolution de 1789.[1] »

La chambre des comptes avait en matière criminelle une compétence dont nous dirons quelques mots pour compléter l'histoire de l'ancienne législation. D'abord elle connaissait des injures faites à ses membres ou officiers; comme c'était une cour souveraine, les ordonnances royales lui avaient attribué une juridiction qui dispensait ses officiers de demander à une

[1] *Système financier*, t. I, p. 284.

cour rivale ou inférieure la réparation des injures faites à ses membres. L'ordonnance d'Henri II du 31 décembre 1551 en donne les motifs en ces termes : « Considéré qu'il n'est raisonnable ny décent qu'autres « en aient la connaissance et jurisdiction, joint que si « telles matières estaient distraictes et traictées ail- « leurs, pourraient estre cause de distraction du ser- « vice ordinaire que nous doivent nosdicts officiers ès « nosdictes cours souveraines comme ès nostre dite « chambre des comptes[1]. »

D'un autre côté la chambre des comptes avait le droit de juridiction criminelle, en matière de compte, et même celui d'*exécution* des coupables dans l'*enclos* du palais. L'impuissance d'empêcher les malversations par l'efficacité du contrôle avait rendu le législateur violent ; de là des peines atroces contre les coupables de péculat ; ceux qui étaient découverts payaient de leur vie les crimes des autres ; car dans le but d'infliger un châtiment exemplaire, le législateur avait édicté des peines hors de proportion avec le délit. Une ordonnance de François 1er du 4 avril 1530, sur le crime de péculat, semble avoir été écrite par un législateur barbare : « Nous avons ordonné et ordonnons par loy, édict et ordonnance, que tous ceux qui se trouveront avoir commis en nos finances crime de péculat, larrecins, pilleries et malversations, attendu le gros mal et inconvénient qui est advenu en nostre royaume par leur faute, sans aucun port ni dissimulation soient pendus et estranglés[2]. »

[1] Gosset, t. III, p. 257.
[2] Gosset, t. III, p. 187.

La chambre des comptes étant cour souveraine, on en avait conclu que ses arrêts ne pouvaient pas être frappés d'appel. Cette proposition avait cependant fait quelque doute. Un édit de Louis XI du 23 novembre 1461 avait décidé formellement que l'on ne pourrait pas appeler des arrêts de la chambre, et cette décision expresse implique l'existence d'une controverse antérieure. Cette difficulté renaissant, un nouvel édit du 26 février 1464[2] disposa qu'il n'y aurait pas appel. La question se représenta sous François Ier à l'occasion d'un appel en parlement interjeté par les habitants de la Rochelle; mais elle fut définitivement tranchée dans le sens qui avait prévalu en 1464. Cependant si l'appel était interdit, les ordonnances admettaient la *demande en révision* devant le conseil du roi. C'est là l'origine historique du pourvoi en cassation qu'aujourd'hui encore on porte devant le Conseil d'État contre les arrêts de la cour des comptes.

Dans l'ordonnance du 26 février 1464, on lit un passage que nous reproduirons en terminant parce qu'il est le résumé de tous les détails qui précèdent sur les diverses attributions de la chambre des comptes : « Nous, voulant conserver nostre dite « chambre des comptes en son autorité, laquelle nous « savons et cognaissons estre entre nos cours et « chambres seule singulière à nous et l'arche et le « repositoire des titres et enseignements de nosditz « droits, devoirs, domaines et finances et des comptes

[1] Gosset, t. II, p. 144.
[2] *Id.*, t. II, p. 146. V. Ducrocq, *Conférence sur la Cour des comptes*, p. 5 et p. 6, note.

qu'à l'Empire, les constitutions qui se sont succédé pendant la République, ont consacré cette proposition. La constitution du 3 septembre 1791 (chap. III, sect. 1re, art. 1er, tit. II) donnait à l'Assemblée législative le droit de voter les dépenses publiques, d'établir les contributions publiques, d'en déterminer la nature, la durée, la quotité et le mode de perception; de faire la répartition de la contribution directe entre les départements, de surveiller l'emploi de tous les revenus publics et de s'en faire rendre compte. L'art. 1er du titre V disposait que les contributions publiques seraient délibérées et fixées chaque année par le corps législatif, et que celles dont le renouvellement n'aurait pas été ordonné cesseraient d'être exigibles. L'art. 20 de la déclaration des droits de l'homme qui sert de préambule à la constitution du 24 juin 1793, portait que : « nulle contribution « ne peut être établie que pour l'utilité générale. Tous « les citoyens ont le droit de concourir à l'établisse- « ment des contributions publiques et d'en surveiller « l'emploi. » La constitution directoriale (5 fructidor an III) consacrait la même proposition dans l'art. 16 de sa *déclaration des droits*. Quant aux dépenses, l'art. 318 resserrait les payeurs et les ordonnateurs dans d'étroites limites. Les commissaires de la trésorerie ne pouvaient rien faire payer qu'en vertu : 1° d'un décret du Corps législatif et jusqu'à concurrence des fonds décrétés par lui sur chaque objet; 2° d'une décision du Directoire; 3° de la signature du ministre qui ordonne la dépense. Ces trois conditions étaient exigées cumulativement. Les commis-

saires de la Trésorerie étaient élus par le Corps législatif, et l'art. 322 les chargeait de présenter le compte général des finances de la République à la chambre qui les nommait. Ces dispositions passèrent dans la constitution consulaire, dont l'art. 56 reproduit à peu près textuellement l'art. 318 de la constitution directoriale. Le ministre du Trésor, qui avait remplacé les commissaires de la Trésorerie, ne pouvait faire payer aucune somme qu'en vertu de 1° un décret du Corps législatif; 2° un ordre du gouvernement; 3° la signature du ministre compétent.

474. La constitution impériale n'anéantit pas le contrôle législatif, mais lui enleva presque toute son efficacité. Le Corps législatif fut appelé à voter le budget «*en bloc et silencieusement.*» Privé du droit d'amendement et de discussion, il était placé dans l'alternative de tout accepter ou de tout répudier, alternative contraire à la liberté des délibérations[1]. L'examen et le vote détaillé du budget auraient été inconciliables avec les nécessités de la guerre et, pour vaincre, l'Empereur avait besoin d'être le maître des finances. Le contrôle fut heureusement suppléé par la surveillance de l'Empereur et par la probité des ministres. Mais cet heureux accident fait plus d'honneur aux hommes qu'à la loi, et il n'en faudrait pas tirer argument contre l'utilité du contrôle, en temps normal. Il n'est pas donné à tous les souverains d'avoir la merveilleuse sagacité de l'Empereur et de pénétrer, comme lui, tous les secrets des affaires publiques; des insti-

[1] Le rapport de M. Troplong sur le sénatus-consulte du 31 décembre 1861. (D. P. 1862, IV, 2 et 3.)

tutions qui ne sont bonnes qu'autant qu'elles sont pratiquées par des hommes exceptionnels ne peuvent donc pas être proposées en exemple, et comme elles sont personnelles, elles tombent avec ceux qui les ont fait valoir par leur génie ou leur probité.

475. La charte de 1814, l'acte additionnel de 1815, la charte de 1830, la constitution du 4 novembre 1848 et celle du 14 janvier 1852 ont toutes reconnu le principe que les contributions publiques ne peuvent être levées qu'en vertu d'une loi, et chaque année, le dernier article de la loi de Finances déclare concussionnaire tout receveur ou percepteur qui lèverait des taxes non établies par la loi, en donnant aux contribuables le droit de poursuivre les contrevenants directement devant les tribunaux, sans l'autorisation préalable de l'administration.

476. Pour les dépenses, la législation a beaucoup varié depuis la chute du premier Empire.—Après 1815, la Chambre des députés, au moyen de la spécialité des crédits, s'empara du budget et entra dans les plus menus détails (loi du 28 avril 1816). L'administration était sur le point d'être absorbée par le pouvoir législatif, lorsque le gouvernement, pour défendre sa prérogative menacée, prit le parti de dissoudre la Chambre des députés (ord. du 5 septembre 1816).

La loi du 25 mars 1817 essaya de concilier les droits de la Couronne et ceux de la Chambre; l'examen des députés continua de porter sur les chapitres, mais le vote, au lieu d'être spécial, n'eut plus pour objet que l'ensemble du crédit par ministère. Si une dépense paraissait inutile, la Chambre pouvait réduire d'autant

la somme totale; le ministre avait ensuite la liberté de se mouvoir dans le cercle du crédit entier.

Cette transaction ne satisfit pas l'opposition, et de 1820 à 1827 la spécialité des crédits fut demandée, à plusieurs reprises, par Manuel, Foy, Laffite, Benjamin Constant et Royer-Collard. La prérogative royale fut défendue par de Villèle, Roy, Pasquier et de Courvoisier. En 1822, Royer-Collard avait conclu en ces termes sévères : « Le temps de la loi de 1817 est passé; le temps de la spécialité est venu. En vain elle sera repoussée; elle se *reproduira de plus en plus exigeante* et elle triomphera, peut-être durement, de la mollesse des majorités et de la répugnance des ministres. » M. de Villèle sentant que sur ce point l'opposition triomphait devant l'opinion publique, tenta de lui enlever une partie de sa force au moyen d'une concession. Une ordonnance du 1er septembre 1827 créa une spécialité par grandes sections, et la Chambre, au lieu de voter par département ministériel, fut appelée à diviser le crédit entre les principaux services. Chaque section étant propriétaire du crédit qui lui était alloué, il n'appartenait pas au ministre de faire passer les crédits d'une section à l'autre. S'il voulait faire un virement, le ministre était tenu de rester dans les limites du crédit affecté à chaque section. La concession n'était pas sans importance; car le secrétaire d'État avait moins de facilité pour méconnaître le rejet d'une dépense par la Chambre. Avec la loi du 25 mars 1817, le virement pouvait s'opérer sur tous les fonds du ministère, et l'ordonnateur qui voulait faire prévaloir sa pensée contre celle de la

Chambre, trouvait facilement à faire des économies sur les nombreux chapitres de son budget, pour remplacer la somme retranchée par les députés. Limité désormais dans les quelques chapitres d'une section, il était tenu à plus de respect envers les décisions des députés.

L'opposition libérale ne se contenta pas de la concession, et bientôt après, comme l'avait annoncé Royer-Collard, la spécialité *triompha durement de la mollesse des majorités et de la résistance des ministres*.

477. Depuis 1830 jusqu'au sénatus-consulte du 25 décembre 1852, les dépenses ont été votées par chapitres, et la spécialité a été le principal instrument du gouvernement parlementaire. C'est par ce principe que les Chambres ont surtout agi sur l'administration, et il faut convenir que les excès de cette immixtion ont donné lieu à des reproches fondés. Si le contrôle est nécessaire, la défiance poussée jusqu'aux plus petits détails est indigne du gouvernement d'un grand pays. Les abus qu'on empêche par ce rigorisme sont d'une bien légère importance; et la gêne qui en résulte pour l'action administrative, cause assurément plus de mal que la précaution ne peut produire de bien.

478. La réaction contre ce système a été violente. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852, art. 12, en disposant que le vote des dépenses aurait lieu par ministère et la répartition entre les chapitres par décret impérial, a considérablement diminué le contrôle du Corps législatif. Après neuf années, un sénatus-consulte des 31 décembre 1861-3 janvier

1862 a tempéré la législation de 1852 en substituant le vote par sections au vote par ministère. Ce n'est pas la spécialité telle qu'elle était pratiquée sous le régime parlementaire, mais une spécialité qui laisse au gouvernement une latitude considérable.

479. Dans son rapport sur le sénatus-consulte, de 1861, M. Troplong a comparé le régime de 1852 à celui de la loi du 25 mars 1817 et le régime actuel à celui qu'établit l'ordonnance du 1er septembre 1827. « Ce système, dit-il en parlant de la loi de 1817, semblait dicté par l'esprit de conciliation ; le roi rentrait dans sa sphère d'action et la Chambre gardait la sienne ; rien d'absolu ne présidait à leurs rapports. La politique qui transige au lieu de heurter et de combattre avait pris le dessus. Disons, en passant, que c'est cette politique qui a été la pensée fondamentale de votre sénatus-consulte de 1852, et qu'appliquée au régime financier de la France, elle lui donna un ordre parfait, des économies raisonnées et de puissantes et fécondes directions pour le crédit. » Et plus bas, appréciant l'ordonnance de 1827, M. Troplong ajoute : « M. de Villèle créait une spécialité par sections ou grandes divisions de chaque ministère. C'est à peu près le système qui vous est proposé aujourd'hui. »

A ne consulter que les apparences, on pourrait croire que la ressemblance signalée par M. Troplong est réelle ; au fond cependant il y a une profonde différence entre les termes comparés. En 1817, la Chambre avait le droit de réduire le crédit total du département ministériel, et en 1827 celui de la section. En d'autres termes, elle avait le droit

480. Comme il est impossible de tout prévoir lors du vote du budget et que des besoins nouveaux peuvent se produire postérieurement aux délibérations de la Chambre, le gouvernement a toujours eu, même sous le régime parlementaire, le droit d'ouvrir des crédits supplémentaires pour mettre les sommes votées en proportion avec la dépense, ou des crédits extraordinaires pour couvrir des dépenses nouvelles qui n'avaient pas pu être prévues. Les ministres ouvraient ces crédits sous leur responsabilité, à la condition seulement d'obtenir une ordonnance ou un décret du chef de l'État. Ils les soumettaient ensuite à l'approbation de la Chambre dans sa plus prochaine session. L'obligation de les présenter aux députés était une garantie très-efficace, moins par le droit de mettre la dépense à la charge du ministre que par la réserve que l'idée de cet examen ultérieur devait lui inspirer. Le système des crédits supplémentaires et extraordinaires était demandé par la nature des choses; renfermé dans les limites de ce qui était nécessaire, il n'offrait aucun inconvénient. Mais nous avons eu souvent occasion de faire observer que, surtout en matière de finances, il est facile de pervertir les meilleures choses et que les plus grands abus entrent par la plus petite porte.

481. La force prépondérante du pouvoir exécutif depuis 1852 a donné aux ministres un sentiment tel de leur puissance que par une tendance naturelle à l'homme la plupart, dans les plus louables intentions, ont voulu agrandir leur action. De là des crédits supplémentaires et extraordinaires fréquents. Le Corps

législatif a réclamé ; mais reculant devant des mesures extrêmes, il s'est borné à signaler le mal sans le frapper. Les ministres ne s'étaient pas toujours contentés d'ouvrir les crédits dans l'intervalle des sessions. Dans la discussion de l'adresse de 1862, un orateur a cité l'exemple du ministre de la marine qui avait obtenu des crédits extraordinaires importants lorsque les députés étaient encore réunis, et qu'il était possible de soumettre la dépense à leur délibération. Après quelques années, la difficulté d'équilibrer les budgets a fait ouvrir les yeux sur l'extension des crédits supplémentaires et extraordinaires, et, comme il arrive toujours en pareille occurrence, la réaction contre ce système a été exagérée. Le sénatus-consulte du 31 décembre 1861 a supprimé l'instrument dont on avait fait un usage excessif, et désormais il est interdit au gouvernement d'ouvrir des dépenses sans l'approbation du Corps législatif. « Ce mécanisme, disait M. Troplong, inventé par le régime antérieur à 1848 et pratiqué par lui avec une liberté qui a eu ses censeurs n'est, pour le régime impérial, qu'un emprunt dont il reconnaît les périls. C'est pourquoi il y renonce solennellement aujourd'hui, et il vient vous dire que ce moyen né du régime parlementaire doit mourir avec lui. »

Mais s'il est facile de supprimer les dispositions d'une loi, la nature des choses est plus puissante que le législateur et, quoi qu'on fasse, il faut que, d'une manière ou d'une autre, le gouvernement puisse faire face aux besoins imprévus. Les crédits supplémentaires et extraordinaires ont été remplacés par les *virements*.

Les crédits votés par les Corps législatif sont répartis

par décret impérial entre les différents chapitres de la section, et le ministre est tenu de se conformer au décret de sous-répartition ; ainsi la spécialité administrative succède à l'ancienne spécialité législative. Surpris par une dépense inattendue le ministre cherche s'il ne pourrait pas faire des économies sur des articles de la même section ou même sur ceux d'une autre section pour employer ces réductions à la dépense qui n'a pas été votée. Quand il aura trouvé, comme il ne lui est pas permis de déranger l'ordre fixé par le Conseil d'État, il devra provoquer un décret dans la forme des règlements d'administration publique pour faire ordonner ce virement. Ce changement qui s'opère sans augmentation de crédit et par un simple déplacement de la dépense, est consommé administrativement par le décret, et le Corps législatif ne s'en occupe qu'au moment où le ministre lui rend ses comptes d'administration.

Le virement par économies bien utilisées est une ressource naturellement fort restreinte. En général les services ne sont pas dotés avec excès, et les réductions ne donnent que des sommes peu importantes. Or, il peut se produire des circonstances qui exigent des dépenses considérables. C'est une inondation qui fait périr d'immenses valeurs et cause des maux irréparables, auxquels le gouvernement, interprète de la pitié publique, veut accorder un soulagement, c'est une épidémie qui exige des soins et des précautions si l'on veut en arrêter les progrès. Est-ce avec quelques rognures prises à droite et à gauche qu'on couvrira de telles dépenses ?

Les ministres recourront alors à une autre virement dont l'effet dernier aboutira à une demande de crédit au Corps législatif. Un décret délibéré en Conseil d'État autorisera le ministre compétent à dégarnir un chapitre, pour payer la dépense imprévue; mais un service ne pouvant pas demeurer longtemps dépouillé de sa dotation, le gouvernement, si le Corps législatif n'est pas réuni, le convoquera aussitôt que possible, pour faire remplacer le crédit détourné. Pourquoi a-t-on appelé virement un procédé qui se résout par un vote de crédit extraordinaire? N'était-il pas plus simple d'accorder tout de suite un crédit extraordinaire par décret, sauf ratification législative?

En astreignant le ministre à prendre sur la dotation d'un service on l'oblige, dit-on, à la plus grande réserve; on s'assure qu'il n'abusera pas d'un moyen dangereux. D'un autre côté, la nécessité de pourvoir au service dégarni oblige à convoquer promptement le Corps législatif; de cette manière le contrôle s'exerce efficacement et à une époque qui n'est pas éloignée des faits. Avec les crédits extraordinaires, on pouvait facilement attendre la prochaine réunion des chambres, et celles-ci n'étaient appelées à examiner le crédit que longtemps après les dépenses. Le ministre est donc bien moins à l'aise dans le système des virements que dans celui des crédits extraordinaires, 1° parce qu'il est obligé de dégarnir un service; 2° parce que le crédit extraordinaire emporte une convocation prochaine des chambres; 3° parce que la dépense extraordinaire est presque immédiatement soumise à l'examen des députés. « Il est bien entendu,

dit M. Troplong, que les virements, qui par leur importance tendent à des crédits nouveaux, ne seront admissibles que lorsque la dépense sera imprévue, urgente et commandée par la force majeure, par la plus extrême nécessité. D'abord, si elle n'avait pas ce caractère, le ministre serait peu disposé à faire dans son ministère cette sorte de révolution qui emprunte à un service sa dotation, qui le dégarnit de ses subsides et l'expose à être paralysé. — Mais quelle serait la position de ce ministre si (par impossible) après avoir forcé la main au Conseil d'État, il laissait les orateurs du gouvernement arriver devant le Corps législatif sans la justification de ces mesures extraordinaires, sans les preuves de cette contrainte salutaire qu'imposent la responsabilité d'une grande crise, la raison d'État et le salut du pays? Responsable envers l'Empereur, le ministre perdrait la confiance du souverain[1]. »

Toutes les dépenses imprévues ne se présentent pas avec le caractère soudain des exemples que nous venons de donner; il en est de moins urgentes qui peuvent attendre quoique l'utilité générale soit intéressée à leur prompte exécution. Il pourrait arriver d'ailleurs que le besoin nouveau ne se manifestât qu'au retour de la session législative. Ne sera-t-il pas très-simple alors de proposer une loi rectificative du budget qui permette de faire face aux nouveaux besoins? On procède de cette manière pour les dépenses communales, et cet emprunt fait aux procédés de l'administration municipale ne pourrait qu'introduire une grande simplification dans les finances de l'État.

[1] Rapport du senatus-consulte du 31 décembre 1861.

Tel est le mécanisme nouveau adopté sur la proposition de M. Fould. L'exposé des motifs dû à la plume de M. Vuitry et le rapport de M. Troplong ont mis en saillie les caractères et les avantages des virements. Il faut reconnaître que la conception de M. Fould ne pouvait pas rencontrer de meilleurs interprètes. Nous sera-t-il permis d'élever ici quelques objections sur le fond même de la combinaison ?

482. Le virement par voie de simple économie est irréprochable ; il était du reste consacré par l'art. 12 du sénatus-consulte du 25 décembre 1852. Ce qui est vraiment nouveau dans le système de M. Fould, c'est le virement aboutissant à un crédit extraordinaire. Eh bien ! contre cette combinaison s'élève une question à double face dont il est difficile d'éloigner les reproches. Si par l'effet du virement, le service est suspendu, il en résultera le plus grave dommage pour le bien général ; les fonctionnaires souffriront et les citoyens qui avaient affaire à cette administration seront sacrifiés. Si, au contraire, le service public, dégarni par le décret de virement n'est jamais exposé à une interruption effective, quel frein peut opposer la crainte de dégarnir un service ? Si la menace d'interruption se réalisait, le virement serait désastreux ; si elle était purement comminatoire, la précaution serait impuissante et ne serait qu'un frein cassé. L'obligation de convoquer, aussitôt que possible, le Corps législatif est une garantie sérieuse ; mais ne pourrait-on pas se borner à dire que le gouvernement ne pourra pas ouvrir un crédit extraordinaire sans convoquer le Corps législatif dans un délai rapproché ? La condition aurait la

même efficacité, sans l'inconvénient d'une notion trop compliquée. Si on veut arrêter le ministre, pourquoi ne pas le faire par une disposition simple et claire qui exige la convocation des chambres dans le mois qui suit l'ouverture du crédit extraordinaire? Quel avantage trouve-t-on à l'arrêter par des moyens indirects et d'une conception difficile?

La réunion des chambres est une mesure grave, qui n'est pas toujours sans inconvénients et que la politique pourrait déconseiller au moment où des raisons financières la demanderaient. Ne faudra-t-il pas alors ou renoncer au crédit extraordinaire, quelque nécessaire qu'il soit, ou dégarnir un service pendant longtemps et le laisser en souffrance jusqu'à ce que revienne la session normale des chambres? — Si nous signalons ces difficultés, ce n'est point par esprit de dénigrement pour une institution nouvelle. L'expérience a d'ailleurs surabondamment démontré que le système des crédits extraordinaires a ses inconvénients, et j'ajoute qu'ils sont plus graves puisqu'il offre au pouvoir de mal faire une latitude que ne lui accorde pas la combinaison des virements.

483. Le contrôle législatif ne serait pas complet s'il précédait seulement le vote du budget; la loi veut qu'il suive la dépense. A quoi servirait-il de circonscrire d'avance le ministre, si celui-ci pouvait s'affranchir des règles qui lui ont été tracées, et s'il n'y avait aucun moyen de le contraindre à s'y conformer?

Le ministre est ordonnateur des dépenses de son ministère; les comptables sur lesquels il tire ses ordonnances ne doivent payer que dans la mesure des

crédits votés par le Corps législatif et conformément à la sous-répartition arrêtée au Conseil d'État. — Si le ministre dépasse ces limites, le payeur refuse de payer; mais si le ministre insiste, le payeur doit céder et la loi ne lui accorde que le droit d'exiger un ordre écrit pour mettre sa responsabilité à couvert. Sans le compte d'administration, l'ordonnateur pourrait bouleverser le budget puisque le conflit entre l'ordonnateur et le payeur aboutit à faire valoir l'autorité du premier.

Quoique dans notre système politique, les ministres ne soient responsables qu'envers l'Empereur, ils continuent à rendre leurs comptes au Corps législatif. Pour l'emploi des crédits votés par la chambre il était convenable que leur compte fût rendu devant ceux qui avaient alloué les sommes; c'était la conséquence naturelle du contrôle législatif qui avait précédé les opérations de l'exercice. Le compte des ministres s'appelle *compte d'administration*, tandis que celui des receveurs, payeurs ou autres manutenteurs de deniers s'appelle *compte de gestion*. La différence tient à ce que les ordonnateurs ne touchent pas les fonds du trésor, et que toutes les sommes, grandes ou petites, passent par les mains des comptables en deniers. Ils n'ont donc à rendre compte que des ordres de payer qu'ils ont donnés. Si leurs ordonnances n'étaient pas conformes au budget ou aux décrets rendus conformément à la loi, le Corps législatif pourrait ne pas approuver leurs actes et laisser à leur charge les dépenses faites en dehors des prévisions. La *loi des comptes* garantit que les ministres n'abuseront pas de leur pouvoir d'ordonnateurs, soit parce que la

crainte de la responsabilité les retiendra dans les limites légales, soit parce que s'ils s'en écartent, ils pourront y être ramenés par un vote qui les chargera d'une dépense mal ordonnancée[1].

484. **Contrôle administratif depuis 1789.** — Le contrôle général ayant été emporté par les premiers mouvements de la Révolution, le Trésor fut confié à un intendant secondé par *cinq administrateurs* avec lesquels il était chargé de diriger le payement de toutes les dépenses des ministères. Le payement s'effectuait en vertu de leurs mandats sur les trésoriers locaux qui passèrent, relativement à leur gestion, sous la direction de l'administration centrale. Cette organisation avait été établie par Necker en 1788; elle se conserva, après sa chute, jusqu'au mois de juillet 1791. C'est donc au célèbre Genevois qu'il faut attribuer l'honneur d'avoir centralisé les fonds sous l'autorité d'une administration dirigeant les opérations sur tous les points du royaume. Plusieurs fois, sous l'ancien régime, on avait tenté de créer cette unité; mais les résistances locales avaient été plus fortes que la volonté royale, et la réforme ne put être consommée qu'au moment où tous les éléments de la vieille société entrèrent en fusion.

485. La loi des 16 août-13 novembre 1791[2] supprima les cinq administrateurs, régla le remboursement de leurs finances ainsi que la reddition de leurs

[1] Art. 148-15 2 de la loi du 25 mars 1817.

[2] Cette loi, dont la délibération commença en juin, portait que les commissaires de la Trésorerie entreraient en fonctions à partir du 1er juillet 1791. Duvergier, III, 207.

comptes, et organisa la *Trésorerie nationale*, conformément aux décrets de l'Assemblée constituante[1]. La Trésorerie était partagée en six branches : 1° la recette journalière ; 2° les dépenses du culte, des affaires étrangères, des ponts et chaussées et les dépenses diverses ; 3° le payement des intérêts de la dette publique et des pensions ; 4° les dépenses de la guerre ; 5° les dépenses de la marine et des colonies ; 6° la comptabilité.

A chacune de ces sections correspondait un commissaire spécialement chargé de la diriger. Les commissaires réunis formaient un comité délibérant à la majorité des voix et sous la présidence de l'un de ses membres, avec renouvellement du président, tous les mois et à tour de rôle. La Trésorerie nommait aux emplois, et révoquait les employés qui ne remplissaient pas leurs devoirs. La nomination des employés était faite par la majorité ou, en cas de partage, par la voix prépondérante du rapporteur. Les deux tiers des voix, 4 sur 6, étaient nécessaires pour la révocation. « Tous les jours, à l'ouverture des bureaux, portait l'art. 10 du titre II, le président du mois se fera remettre la situation du Trésor public qui aura été arrêtée la veille, afin de pouvoir l'adresser, à la première demande, soit à l'assemblée nationale soit aux commissaires nommés par elle. Le second double sera conservé dans les archives du secrétariat du comité. » Le compte général de la dépense et de la recette devait être envoyé, tous les quinze jours, à l'assemblée législative.

Le comité de la Trésorerie nationale correspondait

[1] Décrets des 18 et 20 mars 1791 et proclamation du Roi du 8 mai 1791.

directement avec les corps administratifs pour tout ce qui concernait le service des finances ; quant aux receveurs, les commissaires pouvaient leur adresser des ordres et des instructions. Les receveurs de district ne devaient pas, sans l'ordre du comité, faire de payement sur les fonds destinés à être versés à la Trésorerie nationale (art. 15).

Chaque commissaire dirigeait son service au point de vue de la rentrée des fonds et de leur mouvement; mais l'ordonnancement des dépenses ne lui appartenait pas. L'art. 18 ne mettait dans leurs attributions que l'ordonnancement des dépenses relatives à l'achat du numéraire. «Dans tous les autres cas, ajoutait-il, l'ordonnance de dépense ou l'état ordonnancé sera présenté à la signature du Roi, par le ministre du département que cette dépense concernera.»

L'ordonnance de payement, même revêtue de la signature royale, ne se convertissait pas immédiatement en argent. Elle était présentée à un des quatre *payeurs principaux*, qui devait s'assurer si le payement était régulièrement ordonné et conformément à l'*état de distribution*. Voici en quoi consistait l'état de distribution. Après le vote du budget, les ministres faisaient connaître aux commissaires de la Trésorerie comment ils entendaient diviser les fonds mis à leur disposition, et à quelles époques ils voulaient en faire emploi. Ce projet était examiné par le comité et, en cas de dissentiment, le conflit était vidé par le Corps législatif. Une fois arrêtée, la distribution était portée article par article sur le *livre de prospectus* de *la dépense*, à la section de la comptabilité. Les payeurs princi-

paux devaient arrêter toute ordonnance de payement qui n'était point conforme à cette distribution, dont le commissaire attaché à la section de la comptabilité, était chargé de leur envoyer des extraits.

486. Ces payeurs n'étaient du reste pas des comptables ayant maniement de deniers. Ils vérifiaient les ordonnances de payement et délivraient eux-mêmes des mandats payables aux *caisses de distribution*.

Ces caisses, qui étaient primitivement au nombre de quatre, furent réduites à deux par la loi des 16 août-13 novembre 1791. L'une était chargée de tous les payements qui ne concernaient pas le service de la guerre et de la marine; les dépenses de ces deux ministères étaient centralisées à la deuxième caisse. Les quatre payeurs principaux ne faisaient donc, pour ainsi dire, que mettre un visa sur les ordonnances de payement. « Chacun de ces mandats, ajoutait l'art. 4 du tit. II (*De la dépense*), sera accompagné d'un bordereau ou décompte détaillé, et il y sera fait mention du nom de la partie et de l'année sur laquelle la dépense devra être faite. »

487. La partie du décret qui était relative à la comptabilité établissait trois espèces de comptabilité : 1° La *comptabilité* purement intérieure des caisses du trésor qui « présentait leur situation par jour, par quinzaine, par mois et par année, avec distinction de ce qui appartenait aux exercices antérieurs. » 2° La comptabilité des caisses des receveurs de districts et des payeurs particuliers. Elle devait présenter « ce qu'ils avaient reçu et dépensé par mois et par année avec distinction d'exercices. » 3° La troisième comptabilité, disait l'ar-

ticle 6, du titre Ier, sera définitive. A cette comptabilité demeureront annexées les pièces justificatives de la dépense, et néanmoins le payeur principal, à mesure que les pièces et acquits lui seront envoyés par les payeurs particuliers, en fera la vérification; il les rapprochera des articles de dépenses portés dans les bordereaux et les classera dans l'ordre des chapitres du compte. » Le titre II appliquait au bureau central le système de la tenue des livres en parties doubles, et déterminait les livres principaux et auxiliaires qui seraient tenus.

Les percepteurs et receveurs versaient les fonds aux mains des receveurs de district, qui leur en délivraient des récépissés. Chaque mois, les personnes qui versaient envoyaient aux commissaires de la Trésorerie des bordereaux indiquant les sommes versées, suivant les formes qui leur étaient fixées par le comité. Par ce moyen, le comité pouvait vérifier l'exactitude des bordereaux mensuels que devaient lui adresser les receveurs de district.

Le contrôle central n'était pas le seul qui tînt les receveurs du district en surveillance. — Chaque bordereau mensuel était, avant son envoi à Paris, visé par deux membres au moins du directoire du district, et tous les six mois les directoires devaient vérifier, à l'aide des quittances délivrées aux percepteurs et receveurs, si les receveurs de district avaient exactement enregistré tous les payements qu'ils avaient reçus. Les directoires de département étaient chargés de tenir la main à ce que ces vérifications fussent exactement faites au district, et c'était par leur intermédiaire

que les procès-verbaux étaient envoyés aux commissaires de la Trésorerie.

488. Cette organisation donnait à la fortune publique des garanties suffisantes, et elle aurait assuré l'ordre dans les finances si les circonstances avaient permis de la conserver. Mais bientôt le gouvernement se trouva placé dans la situation la plus difficile par la déclaration de guerre, et on brisa tous les contrôles qu'avait établis la loi de 1791. Une loi du 22 juillet 1792 donna aux ordonnateurs le droit de disposer de tous les fonds des caisses publiques, sans l'approbation de la trésorerie. Chaque ministre employa les ressources publiques sans ménagement, et, lorsque le ministre des finances voulut réclamer contre ce désordre, l'assemblée vota un ordre du jour pur et simple.

En 1793, Cambon remplaça les quatre payeurs généraux par un seul *payeur général* non comptable de deniers. Comme les payeurs qu'il remplaçait, il n'avait aucun maniement de fonds, et sa mission consistait à faire vérifier les pièces et expédier aux parties les mandats de payement sur les caisses du Trésor. Après le payement, les acquits revenaient, de tous les points de la France, à ce payeur général, ou plutôt à une division de ses bureaux qu'on appelait la comptabilité des acquits. Là ils étaient revus, distribués, timbrés et classés par nature de dépense pour servir en fin d'exercice, à dresser le compte général[1]. Ces payeurs généraux avaient hérité de l'esprit des anciens trésoriers généraux; comme eux ils tendaient à former un rouage, de

[1] *De la comptabilité* (anonyme), p. 34.

plus en plus important, entre le ministre qui ordonne la dépense et le comptable qui est chargé de la payer.

Les art. 102 et suivants de la Constitution du 24 juin 1793 établirent quelques principes en matière de comptabilité. La Trésorerie devait être administrée par des agents comptables nommés par le conseil exécutif ; la surveillance de ces derniers était confiée à des commissaires désignés par le Corps législatif, hors de son sein, et responsables des abus qu'ils ne dénonçaient pas. Mais la Constitution de 1793 ne fut jamais exécutée, et, suivant l'expression de Saint-Just, «le gouvernement demeura révolutionnaire jusqu'à la paix. » Sous ce régime, les malversations étaient faciles, et elles demeuraient impunies quand l'auteur ne les payait pas de sa tête. Telle était, en effet, l'alternative qu'offrait au péculat le terrible pouvoir des représentants en mission et des tribunaux révolutionnaires. *La guillotine !* Voilà le mot qui résume tout le contrôle administratif des finances pendant la période de la Terreur. Une loi du 19 vendémiaire an II institua *un tribunal et un jury de comptabilité* chargé « de poursuivre tous ceux qui ont « manié les deniers publics depuis la Révolution et de « leur demander compte de leur fortune. » Mais cette imitation des anciennes chambres de justice ne produisit aucun résultat, et les mesures despotiques des représentants en mission continuèrent à frapper quelques comptables ou fournisseurs, en épargnant le plus grand nombre des coupables.

La constitution directoriale sépara du ministère des finances le service de la Trésorerie. Le ministre des finances n'eut plus à surveiller que l'assiette et la répar-

tition de l'impôt. La Trésorerie fut confiée à la direction de cinq commissaires, élus par le conseil des Anciens sur une liste triple présentée par le conseil des Cinq-Cents et soumis à renouvellement; chaque année un membre était soumis à réélection, de sorte que, dans chaque période de cinq ans, tout le comité passait au scrutin; mais les membres sortant étaient rééligibles indéfiniment. L'art. 317 énumérait en ces termes les attributions des commissaires de la Trésorerie : « Les commissaires de la Trésorerie sont chargés de surveiller la recette de tous les deniers de la République, d'ordonner les mouvements de fonds et le payement de toutes les dépenses publiques consenties par le Corps législatif; — De tenir un compte ouvert de recette et de dépense avec le receveur de chaque département, avec les différentes régies nationales, et avec les payeurs qui seraient établis dans les départements; — D'entretenir avec lesdits receveurs et payeurs, avec les régies et administrations, la correspondance nécessaire pour assurer l'exacte rentrée des fonds. »

D'après l'art. 320 les receveurs des contributions dans les départements, les différentes régies nationales et les payeurs devaient remettre leurs comptes aux commissaires de la Trésorerie, et c'est à la Trésorerie qu'ils étaient vérifiés et arrêtés.

La constitution d'une Trésorerie indépendante des ministres ordonnateurs, était une heureuse idée qui dans un autre temps aurait produit les meilleurs résultats. L'Assemblée constituante avait adopté cette institution que, dans une certaine mesure, l'ancien

régime avait connue, et depuis 1791, tous les gouvernements l'avaient reproduite; mais à une époque tourmentée où le pouvoir vivait au jour le jour, où les caisses du Trésor étaient vides, où les ordonnancements ministériels tombaient sur des recettes insuffisantes ou nulles, les garanties de contrôle ne pouvaient produire que peu de bien. La question de salut public et la raison d'État dominaient tout, et la force des choses triomphait des règles de comptabilité.

489. Sous le Consulat la séparation du Trésor et du ministère des finances ne fut pas conservée. Un arrêté du 1er pluviôse an VIII, supprimant la Trésorerie, rendit au ministre des finances le recouvrement et le mouvement des fonds. Sous les ordres du ministre, un conseiller d'État fut chargé de diriger les opérations du Trésor avec deux administrateurs subordonnés ayant pour mission de surveiller l'un la recette, l'autre la dépense. On remplaça le *payeur général* par quatre payeurs entre lesquels les dépenses furent partagées suivant la division suivante :

1° Dépenses de la guerre;
2° — de la marine;
3° — de la dette publique;
4° — diverses.

Leurs attributions consistaient à vérifier les pièces de dépense, à les rapprocher des crédits ouverts, à retirer les acquits des parties prenantes et à leur délivrer des mandats sur la *caisse de service*. On appelait ainsi la caisse chargée de faire les payements journaliers, par opposition à deux autres caisses dont l'une recevait les fonds, à leur arrivée, et dont l'autre les

retenait en dépôt, jusqu'au moment où la caisse des payements quotidiens en avait besoin. Les comptabilités de ces trois caisses se contrôlaient réciproquement, et les écritures que tenaient les caissiers assuraient la régularité dans les opérations, une fois que les fonds étaient arrivés au centre. Ce n'est pas tout; auprès de chaque payeur, on avait placé un contrôleur qui était chargé de comparer les payements de la caisse avec la somme des mandats.

Les payeurs généraux nommaient des agents dans les départements; ces payeurs départementaux n'étaient responsables qu'envers ceux qui les nommaient; ils acquittaient toutes les dépenses sans distinction de nature; mais les fonds qui étaient mis à leur disposition se partageaient en quatre portions, dont chacune demeurait affectée à la division correspondante. Distinction puérile! Tous les services étant également justifiés, il n'y avait aucune raison pour séparer les deniers, et il était plus simple de poser en principe, que tous les fonds qui se trouvaient dans les caisses des comptables pourraient être employés à payer une dépense quelconque.

Les art. 12 et 13 de l'arrêté du 1er pluviôse an VIII prescrivaient certaines mesures d'ordre, dont le but était de tenir l'administration au courant de la situation du Trésor. Chaque jour le caissier général devait présenter au directeur général du Trésor deux états : l'un des sommes reçues dans le jour et l'autre des sommes payées. A la fin de chaque décade, une récapitulation des états quotidiens était remise au ministre des finances. Enfin, chaque année et avant

le 1er nivôse, le caissier général du Trésor public présentait à la commission de comptabilité l'état général des recettes et des dépenses pendant l'année expirée.

490. Le mécanisme du recouvrement des recettes fut également modifié. Au-dessus des receveurs de district le premier Consul institua des receveurs généraux de département. Ceux-ci durent souscrire des billets pour des sommes égales au montant des contributions qu'ils étaient chargés de recouvrer; au moyen de ces billets payables par mois et à jours fixes, le gouvernement avait des ressources régulières et savait sur quoi compter. A leur tour, les receveurs de district souscrivaient des billets aux receveurs généraux et, comme ces billets étaient payables à des époques déterminées, ils avaient intérêt à presser les percepteurs. Ainsi par l'intérêt des préposés aux contributions directes, la régularité du recouvrement était assurée.

Cette amélioration n'était cependant pas irréprochable, et le défaut ne tarda pas à se montrer. Il aurait été injuste de faire souscrire par les receveurs des billets payables à des époques qui auraient devancé le moment probable de la rentrée des fonds. On leur avait donc accordé de la latitude et, sous l'aiguillon de l'intérêt personnel, les receveurs étaient arrivés à faire rentrer les contributions bien avant les échéances de leurs billets. Quant à l'excédant demeuré disponible entre leurs mains, ils pouvaient l'appliquer à leurs propres affaires en attendant l'exigibilité. On était donc dans cette étrange situation que les créanciers de l'État étaient obligés d'attendre lorsque les comptables se servaient des fonds du Trésor pour leurs propres spé-

culations. C'est le vice qui apparut à M. Mollien, dès qu'il fut appelé à la direction générale du Trésor. Il y substitua une combinaisou ingénieuse, au moyen de laquelle, après un certain délai, les receveurs généraux étaient censés avoir perçu les contributions publiques. S'ils tardaient au delà de cette époque de faire leurs versements, ils devaient au Trésor les intérêts des sommes en retard. Si, au contraire, ils la devançaient, le Trésor leur bonifiait les intérêts des sommes en avance. « Ainsi, dit M. Mollien, l'intérêt des comptables qui avaient le dépôt de toutes les ressources publiques, fut d'accord avec celui du service public, au lieu d'être en opposition avec lui; ils eurent autant de motifs pour livrer promptement au Trésor tous les recouvrements qu'ils en avaient dans les conditions précédentes pour les garder et les retenir[1]. »

491. M. Mollien, devenu ministre du Trésor, fit beaucoup pour le contrôle des finances en réformant la comptabilité et en y introduisant la clarté, sans laquelle la surveillance administrative est illusoire. Au centre la comptabilité était vicieuse, parce qu'à côté des valeurs réelles, les caissiers portaient des valeurs douteuses ou irrecouvrables et qui pouvaient être considérées comme les restes de tous les expédients financiers employés pendant la Révolution. Valeurs de *compensation*, valeurs de *régularisation*, valeurs d'*ordre*, valeurs *mortes*, valeurs en *suspens*, tous ces articles encombraient les livres d'abord et les comptes

[1] *Mémoire d'un ministre du Trésor*, t. II, p. 64.

ensuite ; les valeurs effectives en étaient pour ainsi dire enveloppées, et les nuages que cet encombrement répandait autour des faits, empêchaient de voir la vérité et dissimulaient souvent des débets considérables. L'obscurité qui en résultait était telle que M. Dufresne, l'ancien collaborateur de Necker, homme versé dans les matières de la comptabilité, eut de la peine à se reconnaître lorsqu'il reprit une position administrative qu'il avait quittée depuis neuf années.

L'obscurité avait pour cause l'obligation imposée par l'arrêté du 1er pluviôse an VIII, toujours en vigueur (au moins sur ce point), au caissier général du Trésor de rendre compte à Paris de toutes les recettes et de toutes les dépenses faites dans les provinces. Comme le caissier général n'avait jamais reçu ni payé ces sommes, il n'était pas naturel qu'il en rendît compte. D'un autre côté, les valeurs à terme subissaient, avant d'entrer dans un payement effectif, une foule de virements qui les faisaient figurer à plusieurs endroits des livres. « Dans de telles écritures, dit M. Mollien, les sommes totales admettaient une foule de doubles emplois, et leur extrait brut n'aurait pu offrir que des résultats erronés sur les ressources disponibles du Trésor public. Aussi, pour satisfaire sous ce rapport la curiosité du chef de l'État, M. Dufresne avait-il été souvent obligé d'arbitrer par son habitude d'analyse les réalités qu'il ne pouvait qu'approximativement dégager de tant de fictions[1].

[1] *Mémoires*, t. II, p. 20.

Dans les départements, la comptabilité était plus vicieuse. Les comptables étaient soumis à la vérification et au visa des préfets. Mais leurs livres étaient inintelligibles et le contrôle administratif demeurait illusoire. Les commis des receveurs et payeurs tenaient d'immenses registres « dont ils décomposaient la matière dans des états hérissés de colonnes, » et les préfets se trouvaient réduits, par l'obscurité, à signer de confiance.

L'ancienne tenue des livres, vicieuse en elle-même, l'était devenue surtout par suite de son application à des faits beaucoup plus compliqués. Tous les faits étaient portés sous l'une des rubriques *recette* et *dépense*. L'inscription à l'une de ces colonnes n'était même souvent admise qu'autant que la dépense était établie par des pièces qui en fissent connaître l'origine ou la destination. Comme la régularisation de ces pièces demandait quelquefois un certain temps, la dépense ou la recette était reléguée « sous le nom de *suspens* dans une classe *neutre* »[1].

Ces valeurs ou articles étaient considérables, et il y avait des recettes générales où elles atteignaient le chiffre de 100,000 fr. Cette partie des livres pouvait servir à dissimuler un débet et, plus d'une fois, on vit des comptables prendre la fuite avant qu'on eût pu vérifier si les articles portés à la classe neutre, l'avaient été justement.

492. M. Mollien avait observé que parmi les comptables des départements, il y en avait plusieurs qui se fai-

[1] *Mémoires*, t. II, p. 144.

saient remarquer par leur exactitude et leur régularité. Des informations lui apprirent que ces comptables tenaient des livres suivant la méthode ordinairement suivie dans les maisons de commerce. Il fut confirmé, par ce renseignement, dans l'idée qu'il avait depuis longtemps d'appliquer les usages des marchands à la comptabilité du Trésor. Ce projet avait longtemps été traité avec dédain ; parmi les financiers, on ne trouvait que gens répétant que Colbert, Necker et Turgot avaient renoncé à l'idée d'introduire dans la comptabilité publique la *pratique mercantile.* Ces derniers mots étaient toujours prononcés avec un geste de mépris.

M. Mollien marcha à son but résolûment et avec la pensée bien arrêtée de recourir à la contrainte, si on le forçait à l'employer ; mais il réussit à réaliser son projet par la persuasion et par la seule puissance de l'exemple.

Sous l'ancien système d'écritures, on avait pu laisser subsister pendant assez longtemps un débet de 141 millions sans que le caissier en eût connaissance. D'un autre côté, il s'écoulait quelquefois jusqu'à dix années avant que le compte d'un comptable pût être rendu et apuré dans toutes ses conséquences. Avec un système d'écritures qui « définissait chaque fait et le classait dans son ordre au moment où il avait lieu, et qui maintenait tous les comptes à jour par un mécanisme en quelque sorte indépendant du comptable[1], » ces abus étaient difficiles. Les débets ne pouvaient

[1] *Mémoire d'un ministre du Trésor*, t. II, p. 159.

plus être dissimulés, et plusieurs exemples prouvèrent que le jugement d'un compte pouvait être obtenu par un comptable exact dans l'année qui suit chaque exercice.

493. Napoléon présidait tous les mois (le 15 de chaque mois), un conseil des finances dans lequel il examinait, d'après les états fournis par la Trésorerie : 1° les recouvrements opérés au 1er du même mois sur les divers impôts ; 2° les dépenses soldées pour chaque service ministériel ; 3° les crédits nécessaires à chaque ministère pour le mois suivant. Tous les ministres assistaient à ce conseil. — Chaque année la Trésorerie publiait un compte général et, dans les premières années, le gouvernement eut la bonne pensée de le faire dresser suivant l'ancienne méthode. M. Mollien donne une raison excellente de cet usage. Le public étant habitué aux anciennes nomenclatures, de nouvelles formes l'auraient égaré et la défiance aurait probablement accueilli des formes nouvelles. « Pour qu'un compte public, dit M. Mollien, trouve des juges favorables, il faut qu'il ne coûte aucun effort[1]. »

M. Mollien aurait voulu que des crédits affectés à chaque ministère eussent été déterminés et arrêtés au commencement de l'année pour toute la durée de l'exercice ; mais l'Empereur résista à une idée qui aurait eu pour résultat de gêner son action et de l'enfermer dans les limites trop étroites de prévisions arrêtées longtemps d'avance : « La France est faite pour la monarchie, disait l'Empereur au ministre du Trésor, mais elle a surtout besoin de sentir la main du

[1] *Mémoires*, t. II, p. 183.

monarque[1]. » M. Mollien ne fut pas plus heureux lorsqu'il proposa de décider que chaque exercice serait clos après le vingt-quatrième mois à partir de son ouverture, et que les restes à recouvrer ou à payer seraient reportés sur l'exercice suivant. Les budgets continuèrent à traîner, à leur suite, les débris de quatre ou cinq exercices antérieurs.

Il obtint une innovation importante au point de vue du contrôle; c'était une mesure qui complétait le compte rendu qu'on publiait, chaque année, d'après les anciennes méthodes. Tout en laissant subsister ce compte rendu où le public savait lire, M. Mollien fit décider que, tous les trois mois, on publierait un *bilan de la Trésorerie* en suivant les procédés et documents de la nouvelle comptabilité. Cette combinaison devait avoir pour effet d'habituer les contribuables aux nouvelles méthodes et de leur «*apprendre à lire dans des livres mieux faits et plus instructifs*[2]. »

494. La comptabilité des receveurs municipaux était abandonnée au bon plaisir des comptables; chacun la tenait suivant le système qu'il lui avait plu d'adopter. La mauvaise foi avait trouvé un asile sûr dans cette diversité qui rendait tout contrôle impossible. On était dans l'usage de soumettre au conseil d'État la discus-

[1] *Mémoires*, t. II, p. 255.

[2] *Mémoires*, t. II, p. 257. M. Mollien explique en ces termes les éléments de ce bilan : « Ce bilan analysait chaque exercice encore ouvert dans ses dettes et dans ses revenus, dans les versements et dans les payements faits pour son compte. Quelques chiffres peu compliqués, quelques états d'une intelligence facile résumaient ainsi un compte de plusieurs milliards; des notes explicatives y étaient jointes sur le déficit de quelques recouvrements, sur les motifs étrangers au Trésor qui suspendaient quelques payements, sur les suppléments de crédit dont les ministres auraient eu besoin pour effacer de leurs comptes le désastreux mot d'arriéré. »

sion des budgets de toutes les villes dont le revenu dépassait 10,000 fr. Ce contrôle encombrait le conseil sans donner de garanties aux communes; car la fraude résultait surtout de la comptabilité qui n'était soumise à aucune règle. Un décret de 1810 conféra au Trésor l'inspection de toutes ces comptabilités qui furent bientôt ralliées à un mode d'écritures uniforme[1].

495. Sous l'Empire, les ministres cessèrent de rendre des comptes d'administration aux Chambres. Responsables seulement envers le chef de l'État, ils n'avaient pas à subir le contrôle du Corps législatif. Il faut convenir cependant que les dépenses et les recettes furent administrées avec honnêteté. Le regard de l'Empereur était plus sévère que celui d'une assemblée, et cette surveillance suffit pour maintenir l'ordre dans l'administration du Trésor.

496. Depuis le passage de M. Mollien aux affaires, la comptabilité publique s'est perfectionnée peu à peu. La Restauration et le gouvernement de Juillet peuvent réclamer dans ces progrès une part tellement considérable qu'ils n'ont rien laissé d'important à faire au gouvernement actuel. Les gouvernements ont successivement codifié la matière par des recueils où toutes les dispositions éparses ont été réunies de manière à pouvoir être facilement embrassées du regard[2]. Le 14 septembre 1822, M. de Villèle avait fait une ordon-

[1] *Mémoires d'un ministre du Trésor*, t. III, p. 280.

[2] Il ne faut pas perdre de vue que ce sont des recueils de textes, sans autorité propre. Aussi aurait-il été plus sage de procéder par voie d'instruction ministérielle. En employant le décret, il naît des confusions à chaque instant. Elles tiennent à ce que l'on est obligé de se demander en quels cas le décret a pu modifier les lois et ceux où il était dominé par les textes de loi.

nance sur la comptabilité publique; depuis lors, des changements nombreux ayant rendu une nouvelle codification indispensable, l'ordonnance de 1838 avait réuni tous les éléments anciens et nouveaux. En 1859, le ministre des finances (M. Magne) a fait préparer une nouvelle instruction qu'il a approuvée le 20 juin 1859 pour recevoir son exécution à partir du 1er juillet suivant[1]. Plus tard a paru le décret du 31 mai 1862 qui a mis le recueil ou la codification de 1838 au courant de la législation.

497. Nous ne suivrons pas la marche et les progrès successifs de la comptabilité publique depuis 1815 jusqu'à nos jours. Cette revue historique serait trop aride à raison du nombre des petits détails qu'elle comporterait; car les progrès se sont faits d'une manière successive et lente. Nous nous transporterons donc tout de suite à l'extrémité de la période pour exposer les traits généraux du contrôle administratif, tel qu'il fonctionne dans les institutions actuelles.

498. En général les livres des comptables sont tenus en *parties doubles*, ce qui veut dire que pour chaque opération on emploie deux agents dont l'un est *crédité* et l'autre *débité*. Par l'emploi de cette méthode, les livres des comptables se contrôlent réciproquement, et la fraude est arrêtée par l'idée qu'elle peut, à volonté, être découverte au moyen de l'inspection des autres livres. Lorsque les opérations se passent entre comptables dont l'un verse à la caisse de l'autre, rien n'est plus simple que l'emploi des livres en parties doubles.

[1] *Instruction générale* sur le service et la comptabilité.

Mais comment l'appliquer aux faits primitifs de recouvrement qui s'accomplissent entre les contribuables et les percepteurs et les receveurs? Comme les contribuables ne tiennent pas de livres et que d'ailleurs leur vérification serait impossible, la nature des choses rend la double constatation difficile pour les faits primitifs de recette. Les percepteurs, les receveurs des communes, des hospices et établissements de bienfaisance, les secrétaires agents comptables des établissements d'enseignement supérieur tiennent plusieurs livres qui se contrôlent l'un par l'autre, de sorte qu'une fraude ne peut être dissimulée qu'autant qu'elle sera reproduite plusieurs fois. Les percepteurs, par exemple, tiennent : 1° un *journal à souche* d'où se détachent les quittances délivrées aux contribuables; les *talons* demeurent entre les mains des comptables; 2° un livre *récapitulatif*. Les recettes des contributions directes sont portées, au moment où elles sont faites, sur le *journal à souche*, et à la fin de la journée, elles sont portées sur le livre récapitulatif. La loi veut, en outre, que le percepteur énonce la mention de la recette sur le rôle du contribuable, de sorte que le même fait se trouve enregistré trois fois.

499. En ce qui concerne les contributions directes, la fraude est bien difficile, sinon impossible, par une autre cause que la régularité des écritures. Les sommes à recouvrer étant déterminées d'avance, le percepteur doit au Trésor le montant des rôles, sauf sa décharge pour les cotes irrecouvrables. Il ne peut donc pas causer de préjudice au Trésor qui est son créancier des sommes à recouvrer, et s'il voulait malverser, le per-

cepteur ne pourrait que frauder les contribuables. Or ceux-ci surveilleront les quittances, et si on leur réclame plus qu'ils ne doivent, les réclamations des intéressés auront vite arrêté le mal.

500. Ce qu'on ne peut pas absolument empêcher, c'est qu'un percepteur, comme tout autre comptable, ne prenne la fuite avec les fonds du Trésor, ou que dans l'intervalle des versements, il n'applique les deniers publics à ses propres affaires. Ce péril est bien diminué par le cautionnement combiné avec l'obligation de faire les versements à des époques rapprochées. La fréquence du versement fait que les percepteurs n'ont entre les mains que des sommes de peu d'importance, dont le cautionnement suffit à répondre. Les receveurs particuliers sont d'ailleurs responsables des percepteurs, et, à l'égard du Trésor, les trésoriers-payeurs généraux sont responsables des receveurs particuliers. L'intérêt personnel étant le plus vigilant des inspecteurs, les receveurs particuliers sont incessamment surveillés par le trésorier-payeur général et, à leur tour, les receveurs particuliers ont les yeux constamment ouverts sur les percepteurs de leur arrondissement.

501. Chaque mois, les receveurs particuliers se font remettre par les percepteurs des *bordereaux de situation sommaire*, et tous les trois mois des *bordereaux de situation détaillée*. Le bordereau sommaire indique la situation du percepteur à la fin de chaque mois, et permet au receveur particulier de juger si le recouvrement est tenu au courant. Lorsque le percepteur est coupable de négligence, ou de retard,

ou d'irrégularité, le receveur a le droit de placer auprès du percepteur un *agent spécial* « chargé de le « diriger, soit dans l'emploi des moyens propres à « accélérer les rentrées, soit dans la régularisation « des écritures. » Cet agent reçoit une part des émoluments, plus ou moins forte, suivant les cas, c'est-à-dire suivant la durée de sa mission et la manière dont il l'a remplie. Cette proportion est fixée par le ministre des finances, sur la proposition du receveur de l'arrondissement[1].

502. Les receveurs peuvent, à volonté, faire des tournées dans l'arrondissement, et visiter chez chaque percepteur les livres et caisses. Les règlements veulent que cette vérification à domicile soit faite au moins une fois par an. Si les rentrées sont en retard par suite du mauvais vouloir des contribuables, le receveur doit se constituer le *directeur des poursuites*. Les trésoriers-payeurs généraux étant responsables des receveurs particuliers, ils ont aussi le droit de faire vérifier directement les perceptions par un employé pourvu d'une délégation expresse. Cette délégation doit être revêtue de l'approbation du préfet.

503. La surveillance des recouvrements est une partie très-importante du service; les règlements veulent que la direction de la comptabilité générale soit mise au courant des poursuites dirigées contre les contribuables. Le 8 de chaque mois, les trésoriers-payeurs généraux sont tenus d'envoyer au ministère des fi-

[1] Instruction générale du 20 juin 1859, art. 1298. Quant aux mentions que doivent contenir les borderaux mensuels ou trimestriels, V. art. 1514 et 1517.

nances un relevé sommaire des recouvrements et des poursuites dans chaque arrondissement. Tous les semestres le trésorier-payeur général envoie au ministère un rapport accompagné d'états présentant, avec détail, la situation de ces deux services dans chaque perception[1].

504. Comment les trésoriers-payeurs généraux sont-ils avertis de la situation des services dans chaque arrondissement? Au moyen des bordereaux mensuels et trimestriels que les percepteurs doivent leur remettre, les receveurs particuliers dressent, tous les trimestres, un résumé qu'ils transmettent au trésorier-payeur général dans les quinze jours du mois suivant : « Cet état, dit l'art. 1348 de l'instruction générale, contient, outre la situation des comptables dans une colonne spéciale, des renseignements sur la gestion de chaque percepteur. » Les états des deuxième et quatrième trimestres sont envoyés en deux expéditions, dont l'une est destinée au ministère des finances, et la seconde au receveur général. Ces états sont transmis au ministre par le trésorier-payeur général, qui joint à l'envoi : 1° l'état qu'il fait dresser pour l'arrondissement du chef-lieu; 2° un rapport général sur l'ensemble du service dans le département (art. 1351 de l'instr.).

505. Enfin, chaque année, les receveurs particuliers fournissent des *feuilles de signalement* sur la gestion des percepteurs. Ces feuilles, où se trouve consignée « l'*impression entière des chefs sur leurs subordonnés*, » sont envoyées, dans les premiers jours de janvier, au tré-

[1] Art. 1300 de l'instruction générale du 20 juin 1859.

sorier-payeur général, qui les transmet au ministère des finances (*division du personnel*).

506. Nous avons insisté sur les percepteurs afin de donner un exemple des précautions prises pour l'efficacité du contrôle administratif; mais nous n'aborderons pas les détails spéciaux à chaque nature de recette. Nous allons seulement tracer les règles générales en matière de comptabilité, c'est-à-dire les règles qui sont communes à tous les recouvrements.

507. On distingue les *caisses inférieures* et les *caisses de centralisation*. Les agents qui sont préposés aux caisses de la seconde espèce ont, sur ceux qui tiennent les premières, un droit de contrôle et d'inspection qu'ils peuvent exercer aussi souvent qu'ils le veulent, mais que les règlements les obligent à remplir une fois au moins par année. Le dixième, le vingtième et le dernier jour de chaque mois, chaque caissier de l'ordre inférieur envoie au caissier de l'ordre supérieur un duplicata de son livre-journal et un rapport contenant toutes les recettes d'après les natures de service. Le 20 de chaque mois, et plus souvent si on l'exige, la caisse inférieure envoie à la caisse de centralisation le compte de clôture ou bilan de son grand-livre. Le dixième, le vingtième et le dernier jour de chaque mois, le trésorier-payeur général fait parvenir au ministre des finances le duplicata de son journal. Il adresse aussi au ministère : 1° le 1er de chaque mois, un aperçu des recettes et des dépenses et de l'encaisse définitif; 2° le 5 de chaque mois, le compte rendu de sa gestion; 3° avant le 10 du mois, le bilan de son grand-livre, avec toutes les pièces à l'appui des recettes et des dépenses.

508. Avant le décret qui a supprimé les payeurs, pour joindre leurs attributions à celles des receveurs généraux, la direction générale de la comptabilité recevait, en même temps, des documents des payeurs et des ministres ordonnateurs. (Décr. du 21 novembre 1865)[1].

509. Les payeurs étaient institués principalement pour examiner si les payements étaient demandés par des personnes ayant qualité, et si le Trésor pouvait valablement s'acquitter aux mains du réclamant. Le payement matériel n'était pas une attribution essentielle aux payeurs; souvent le créancier recevait délégation sur un percepteur qui était chargé de la *numération des espèces*. Mais le caissier délégué ne payait que sur un mandat visé par le payeur du département, et moyennant ce, le percepteur n'était pas responsable de la validité du payement. On avait souvent contesté la nécessité ou l'utilité des payeurs; ils « n'étaient, « disait-on, qu'un rouage inutile, les receveurs géné« raux pouvant, sans inconvénient aucun, être chargés « de payer comme ils sont chargés de recevoir. » Nous étions de ceux qui pensaient que les payeurs n'étaient pas des agents indispensables : les receveurs généraux pouvaient être chargés de faire examiner la validité des payements. La preuve, c'est que, pour la comptabilité communale, les receveurs municipaux sont à la fois payeurs et percepteurs. Si l'on oblige des percepteurs et receveurs municipaux à s'assurer de la validité des payements, semblable obligation pouvait être imposée aux receveurs généraux d'autant que, dans

[1] D. P. 1866, 4, 21.

leurs bureaux, ils ont toujours un employé, spécialement chargé du contentieux qui est apte à résoudre les questions de cette espèce. M. de Montcloux a signalé cependant un danger que cette suppression pourrait offrir sous un autre rapport. Les personnes qui ont les deniers sont intéressées à les garder aussi longtemps que possible, lorsqu'elles peuvent en faire usage, comme les receveurs généraux, qui sont de véritables banquiers estampillés par le gouvernement. N'y aurait-il pas à craindre que les receveurs généraux n'élevassent difficulté sur difficulté pour retarder la tradition de fonds dont ils trouvent un emploi si facile? La séparation des payeurs et des receveurs généraux rend impossible tout retard provenant du mauvais vouloir, le payeur n'ayant pas d'intérêt personnel à différer la libération du Trésor.

510. A Paris les payements se font à la caisse centrale du Trésor dont les règlements modifiés à la suite des malversations du caissier Kessner, sont marqués d'un caractère prononcé de défiance. L'argent n'est livré que sur mandat (avec talon) de *liquidation des dépenses*. Ce mandat n'est émis qu'après vérification des pièces justificatives; un agent du contrôle attaché à la liquidation les examine également et le mandat n'est créé que s'il n'y a pas opposition de sa part. Le talon est détaché et remis à la caisse; on délivre au créancier le mandat, et le payement a lieu contre la remise de l'ordre séparé de son talon. A la fin du jour, tous les mandats sont envoyés à la division de liquidation qui dresse le compte de la journée et envoie à la caisse un récépissé des payements de la journée. Chaque soir, le chef

du service de la caisse présente aux directions du mouvement des fonds et de la comptabilité générale, le journal général, le tableau des recettes et celui des dépenses avec les pièces à l'appui. Le compte mensuel n'est envoyé à la comptabilité générale que revêtu du visa du contrôle.

511. L'ordonnancement des dépenses est dans les attributions des ministres qui sont tenus, sous leur responsabilité, de se conformer aux votes législatifs et aux décrets sur la répartition des crédits entre les chapitres de la section ou sur les virements ordonnés postérieurement. Le droit d'ordonnancer peut être délégué à des ordonnateurs secondaires ; ainsi les préfets ont, pour certaines dépenses, reçu la délégation des divers ministères et les sous-intendants sont chargés d'ordonnancer toutes les dépenses spéciales des corps auxquels ils sont attachés, tandis que le ministre de la guerre ordonnance les dépenses générales de l'armée. Quelques autres délégations moins importantes ont été données à d'autres chefs de service[1].

512. Entre les ordonnateurs et les payeurs un conflit peut se produire au sujet de la validité d'une dépense. Le payeur, obligé de s'assurer que les payements sont réguliers, soutient qu'un mandat n'est pas conforme au vote et à la répartition des crédits, ou qu'il a été délivré à un autre qu'à l'ayant droit ; le payement est suspendu, mais si l'ordonnateur insiste, le payeur doit céder devant une réquisition écrite. Sa responsabilité

[1] D'après un décret du 1er mai 1867 (D. P. 1867, 4, 74) tous les mandats délivrés par les ordonnateurs délégués doivent être communiqués au trésorier-payeur général.

est dégagée et couverte par celle de l'ordonnateur, et la fortune publique trouvera sa garantie dans le *compte d'administration* que doit rendre chaque ministre sur les dépenses de l'exercice.

513. Les ministres ordonnateurs ou les chefs de service délégués doivent inscrire sur un *journal* les ordres de payement délivrés par eux, et transcrire ensuite sur un *grand-livre* les énonciations du livre-journal. Dans chaque ministère, une division de la *comptabilité* centralise dans sa tenue de livres les ordonnance délivrées par le ministre ou ses délégués. Tous ces documents sont ensuite communiqués au ministère des finances à des époques et suivant certaines formes déterminées par l'instruction générale (*direction générale de la comptabilité*[1]). Pour que la division de la comptabilité générale puisse déterminer la situation de tout le service, les ordonnateurs délégués envoient le 10 de chaque mois, au ministère duquel ils relèvent, des comptes d'emploi ou relevés mensuels (art. 256 de l'ordonnance du 31 mai 1838).

514. Ainsi les renseignements fournis à la direction générale de la comptabilité par les trésoriers-payeurs généraux et les ordonnateurs permettent de comparer la situation des recettes et celle des dépenses. La direction possède trois espèces de documents qui se complètent et s'éclairent : 1° les aperçus des sommes

[1] Art. 250-258 de l'ordonnance du 31 mai 1838 (art. correspondants du décret du 31 mai 1862.) Les livres de comptabilité de chaque ministère sont tenus en *parties doubles*. Les opérations de liquidation et d'ordonnancement portées sur le *journal général* à mesure qu'elles ont lieu sont transcrites sur le *grand livre* et puis de nouveau décrites avec détail dans des *livres auxiliaires*.

accordées, liquidées, ordonnancées et désignées comme payées par les caisses de dépenses, par les ministres et par les chefs de service leurs subordonnés; 2° des aperçus semblables des divisions du ministère des finances et de ses chefs de service résidant à l'extérieur; 3° les journaux de recettes et de dépenses, et pièces à l'appui envoyées par les comptables.

La direction générale vérifie ces pièces et les compare; à chaque instant, elle est en mesure de donner la situation de chaque comptable par *doit* et *avoir*. Le 25 du mois, elle envoie au ministre des finances un état détaillé et complet des opérations faites pendant le mois précédent.

515. Art. 164 de l'ord. du 31 mai 1838 reproduit par le décret du 31 mai 1862. « A la fin de chaque année, le ministre des finances propose au chef de l'État la nomination d'une commission composée de neuf membres choisis dans le sein de la Cour des comptes, du Conseil d'État et des deux Chambres, laquelle est chargée d'arrêter le journal et le grand livre de la comptabilité générale des finances au 31 décembre et de constater la concordance des comptes des ministres avec les résultats des écritures centrales. Il est dressé procès-verbal de cette opération, et la remise du procès-verbal est faite au ministre qui en donne communication aux Chambres. »

516. Chaque branche des revenus publics a son contrôle particulier; des vérificateurs et des inspecteurs assurent sur tous les points l'exécution des lois et règlements, et y ramènent les receveurs qui, par négligence, ignorance ou toute autre cause, s'en seraient écartés.

Il y a, en outre, une inspection générale qui s'applique à tous les services financiers et dont les agents parcourent la France pour surveiller toutes les administrations financières. Ces inspecteurs arrivent à l'improviste chez les comptables qui sont, par ce moyen, retenus par une crainte salutaire et incessante; car nul ne peut être assuré du délai sur lequel il avait compté pour rétablir les fonds détournés et faire disparaître la trace de sa malversation. Une apparition soudaine de l'inspecteur des finances peut contraindre le délinquant à dévoiler une faute que, par une capitulation de conscience, il avait commise en se promettant de régulariser promptement sa situation[1].

517. Responsabilité des trésoriers-payeurs généraux et des receveurs particuliers, et par suite droit de contrôle et d'inspection envers leurs subordonnés; tenue d'écritures en parties doubles pour les opérations de comptable à comptable et pour les ordonnancements des dépenses; communication régulière des faits de recette et de dépense par les agents subordonnés aux supérieurs hiérarchiques; centralisation de tous ces renseignements à la division de la comptabilité de chaque ministère; centralisation à la direction générale du ministère des finances des documents envoyés par les ordonnateurs, les payeurs et les receveurs; inspection spéciale par service et inspection générale de tous les services : tels sont les traits principaux en lesquels se résume le contrôle administratif des finances, tel que l'ont organisé nos lois.

[1] Ordonnances des 28 mars 1842 et 21 décembre 1844 sur l'inspection générale des finances.

Tous ces moyens de surveillance relèvent des ministres et principalement du ministre des finances. Si (par impossible) les ministres voulaient favoriser les malversations ou malverser eux-mêmes, ils ne le pourraient pas faire sans rencontrer le contrôle d'un corps considérable composé de magistrats inamovibles. La loi a chassé l'abus de sa dernière retraite en complétant le contrôle administratif par le contrôle judiciaire.

518. **Contrôle judiciaire. — Cour des comptes.** — La suppression des anciennes Chambres des comptes, arrêtée par la loi des 6-7 septembre 1790, décrétée de nouveau le 4 juillet 1791, ne fut consommée que par la loi des 17-29 septembre 1791 qui organisa le *bureau de comptabilité générale.*

Ce bureau était composé de quinze membres nommés par le roi et divisés en cinq sections; ils devaient fournir une sûreté réelle de 60,000 fr. en immeubles. Les receveurs de district et les payeurs ne rendaient pas leurs comptes à ce bureau. Les art. 6 et 7 de la loi du 29 septembre 1791 disposaient que, pour les recettes ordinaires, ils devaient présenter leurs comptes aux commissaires de la Trésorerie nationale et, pour les objets de recette extraordinaire, au trésorier de la caisse de l'extraordinaire. En cas de contestation entre le comptable et les oyants compte, la difficulté devait être portée devant les tribunaux de district. Le bureau de comptabilité recevait les comptes des comptables énumérés dans l'art. 8 : « Le caissier général, les payeurs principaux de la Trésorerie nationale, le tréso-

rier de l'extraordinaire, les administrateurs des domaines, ceux des douanes, ceux de la régie des droits d'enregistrement et de timbre, ainsi que tous les préposés généraux à la recette des droits perçus dans toutes les parties du royaume, présenteront les comptes des recettes qu'ils auront faites ou dû faire, et de l'emploi qu'ils en auront fait au bureau de la comptabilité. »

519. Le bureau n'avait aucun pouvoir de décision propre; il examinait les comptes et présentait ses propositions à l'Assemblée nationale qui était chargée de l'apurement définitif. Du reste, au milieu des préoccupations politiques de l'Assemblée, les propositions du bureau étaient presque toujours adoptées. En cas de contestation sur un article, l'*agent du Trésor public* poursuivait devant les tribunaux de district la solution du procès. Cette compétence des tribunaux, en matière de compte de deniers publics, n'était autre chose qu'une application du principe de la séparation des pouvoirs administratif et judiciaire. Ce principe n'excluait pas la constitution d'une magistrature spéciale; mais dans un système où le bureau n'était qu'une commission administrative, la compétence judiciaire était une garantie précieuse.

520. La loi des 17-29 septembre 1791 ne fut pas mise à exécution avant d'être modifiée. Une loi du 12 février 1792 étendit les pouvoirs du bureau de comptabilité.

D'après cette loi, les commissaires du bureau de comptabilité étaient nommés par l'Assemblée; leur

division entre les cinq sections était décidée par le scrutin individuel entre les membres du bureau. Indépendamment des réunions des sections, les commissaires se réunissaient en comité général chaque semaine, ou même plus souvent si l'Assemblée nationale l'exigeait. La Chambre pouvait charger le bureau de lui présenter un plan général de comptabilité ou un plan sur quelque partie de ce service; en ce cas, la délibération était faite en comité général. Le comité général avait aussi pour mission de maintenir l'unité de principes entre les sections (art. 22 de la loi du 12 février 1792).

Le bureau ne fut pas cependant érigé en cour des comptes; comme sous la loi de 1791 sa mission continua d'être préparatoire et consultative, l'apurement définitif appartenant toujours à l'Assemblée nationale. Mais la disposition sévère de l'article 23 prouve que, dans la pensée des législateurs, l'Assemblée ne devait que rarement réformer le travail des commissaires. « Dans le cas où l'Assemblée nationale décréterait une cause de responsabilité qui n'aurait pas été dénoncée par les commissaires de la comptabilité, les trois commissaires formant la section qui aurait vérifié le compte, *seront, de plein droit, déchus de leurs places* » (tit. 1er, art. 23). Le législateur était donc convaincu que la Chambre ne pourrait pas faire une révision assez complète des comptes pour suppléer les lacunes; que la plupart du temps le travail des commissaires serait définitif, et qu'il fallait, par une pénalité rigoureuse, intéresser les commissaires à une sévère vérification des comptes.

Une loi du 28 pluviôse an III, sans augmenter le nombre des commissaires, porta celui des sections à sept, à raison de deux commissaires par section. Le quinzième commissaire était chargé de la direction du bureau central ; il était renouvelé tous les ans. La même loi instituait un *agent de comptabilité*, faisant fonctions de ministère public et chargé spécialement de poursuivre les comptables en retard de présenter leurs comptes.

Le bureau de comptabilité était placé sous la surveillance immédiate du comité des finances de l'Assemblée ; il vérifiait et préparait l'apurement des comptes, mais ne prononçait pas d'arrêt. La décharge définitive ne pouvait être accordée que par un décret de l'Assemblée. Indépendamment de l'apurement des comptes, le bureau avait mission « de dénoncer les abus, de proposer les mesures propres à la conservation des intérêts de la République, et de les soumettre au comité des finances pour avoir son avis. »

La nomination des commissaires, en cas de vacance, était faite par l'Assemblée, sur la proposition du comité des finances. L'agent de la comptabilité était placé sous l'autorité des commissaires du bureau ; tous les trois mois il avait à leur remettre un état des poursuites contre les comptables. Si le bureau jugeait que les poursuites avaient été trop mollement conduites, il donnait ordre à l'agent de les pousser ou d'en commencer de nouvelles.

La loi du 18 frimaire an IV substitua au bureau de comptabilité cinq commissaires élus par le Corps législatif, conformément à l'article 321 de la Consti-

tution du 5 fructidor an III. Les nouveaux commissaires reçurent une compétence plus étendue que celle de l'ancien bureau ; ils prononcèrent définitivement sur les comptes. « Les arrêtés de comptes, disait l'art. 4 de la loi du 18 frimaire an IV, les décisions des commissaires et leurs certificats signés de trois certificateurs, *seront exécutoires*. Ils opéreront, sous la responsabilité des commissaires, la décharge définitive des comptables, la main levée de séquestre ou d'opposition, et leur serviront de titres pour le remboursement de leurs avances et le payement des intérêts ou pensions qui peuvent leur être dus par la République. » L'agent de la comptabilité étant supprimé, les poursuites étaient exercées par les commissaires établis près les administrations départementales. Tous les trois mois le bureau adressait au Corps législatif un état des comptes arrêtés, et cet état était imprimé à la suite du *Bulletin des lois*.

La loi du 7 vendémiaire an V mit la comptabilité sous la surveillance du Corps législatif. Mais les commissaires n'en conservèrent pas moins leurs attributions, et ce régime fut maintenu sous le Consulat et sous l'Empire, jusqu'à la loi du 16 septembre 1807 qui créa la *Cour des comptes*.

521. Le défaut des lois de 1791 et de 1792 venait de ce qu'elles n'avaient pas donné le caractère exécutoire aux arrêtés de comptes préparés par le bureau de comptabilité. La loi de l'an III avait fait disparaître ce vice, mais le personnel qu'elle avait chargé d'apurer les comptes, était insuffisant. En combinant ces législations, en prenant à l'une la force exécutoire des déci-

sions, à l'autre le nombre des commissaires et l'agent de la comptabilité, en donnant aux premiers le nom de conseillers et au second celui de procureur-général pour les environner du prestige des anciens titres, on était naturellement conduit à l'institution de la Cour des comptes[1].

Napoléon voulait que l'administration conservât une indépendance complète à l'égard de l'autorité judiciaire ; c'était d'ailleurs un principe du nouveau droit public et, à plusieurs reprises, il avait été consacré depuis 1789, sous le nom de *séparation des pouvoirs.* L'article 75 de la Constitution consulaire avait garanti cette règle en exigeant l'autorisation du Conseil d'État pour toute poursuite criminelle ou civile dirigée contre les fonctionnaires pour faits relatifs à l'exercice de leurs fonctions. Quoique la Cour des comptes fût une juridiction de l'ordre administratif, l'inamovibilité de ses membres aurait pu entraver la marche de l'administration si on n'avait pas séparé l'action administrative de la compétence spéciale de ce tribunal. C'est pour cela que les ordonnateurs furent soustraits à cette juridiction dont les atributions ne s'étendirent que sur les comptables. La loi de 1807 est encore aujourd'hui la loi fondamentale de cette institution ; les modifications que les lois postérieures

[1] Thiers, *Histoire du Consulat et de l'Empire,* t. VIII, p. 111. « Il restait à créer une juridiction élevée, une magistrature apurant tous les comptes, déchargeant valablement les comptables, dégageant leurs personnes et leurs biens hypothéqués à l'état, affirmant après un examen fait en dehors des bureaux des finances, l'exactitude des comptes présentés, et donnant à leur règlement annuel la forme et la solemnité d'un arrêt de la Cour suprême. Il fallait enfin créer une Cour des comptes. Napoléon y avait souvent pensé, et il réalisa au retour de Tilsitt cette grande pensée. »

ont introduites n'ont pas altéré le principe et les comptables de deniers (ou de matières) sont toujours les seules personnes qui relèvent de la Cour des comptes. Cette règle sera facile à comprendre par l'exemple suivant : Un payeur refuse d'acquitter un mandat en se fondant sur ce que l'ordonnateur a dépassé ses crédits. Le ministre insiste et envoie au payeur une réquisition par écrit d'acquitter le mandat. Le comptable de deniers doit obéir ; la réquisition couvrira sa responsabilité et la Cour des comptes sera obligée de tenir la dépense pour régulièrement faite. Quelle sera donc la garantie du Trésor ?

L'ordonnateur est responsable devant l'Empereur et devant le pouvoir législatif. Lorsqu'il rendra son *compte d'administration* la chambre lui accordera ou refusera un bill d'indemnité, suivant que les circonstances expliqueront ou non cet ordonnancement irrégulier[1].

522. D'après la loi organique de 1807, la compétence de la Cour des comptes ne s'appliquait qu'aux comptables de deniers et laissait en dehors les *comptables de matières*. Pendant quarante années, d'incessantes réclamations ont signalé cette lacune qui mettait à la disposition de l'administration des valeurs considérables sans que leur emploi fût soumis au contrôle judiciaire. Les arsenaux de la guerre et de la marine étaient cependant autrement importants que la caisse d'un receveur général, et ils pouvaient fournir à la malversation des occasions plus favorables. L'article 14

[1] Décret du 31 mai 1862, art. 426, et loi du 16 septembre 1807, art. 18.

de la loi du 6 juin 1843 posa le principe des *comptes de matières* et une ordonnance du 26 août 1844 détermina les formes et les conséquences de cette espèce de comptes ; ces dispositions ne furent déclarées applicables qu'à partir du 1er janvier 1845.

523. Entre les comptes de matières et les comptes de deniers, il existe une profonde différence ; ceux-ci aboutissent à des arrêts exécutoires qui déclarent le comptable en débet ou lui donnent décharge. S'il obtient son *quittus*, le cautionnement lui est remboursé et ses biens sont affranchis d'hypothèque ou de privilége. S'il est déclaré reliquataire, l'arrêt de la Cour des comptes est exécutoire sur ses biens et sur sa personne. Pour les comptes de matières l'arrêt est simplement *déclaratif* (art. 10 de l'ordonnance du 26 août 1844).

« La Cour des comptes procédera dans les formes déterminées aux articles 359, 360, 361, 362, 363, 364, 365, 366 et 367 de notre ordonnance du 31 mai 1838 à la vérification des comptes individuels et *statuera sur lesdits comptes par voie de déclaration.*

« Une expédition de chaque déclaration sera adressée au ministre ordonnateur qui en donnera communication au comptable.

« Le ministre, sur le vu de cette déclaration et des observations du comptable, arrêtera définitivement le compte. »

524. Pourquoi l'examen de la Cour ne conduit-il qu'à un arrêt déclaratif pour les comptes de matières, tandis que pour les comptes de deniers il

aboutit à un arrêt exécutoire? L'emploi des matières, et en particulier des matériaux de la guerre et de la marine, est trop intimement lié à l'action administrative et politique pour qu'on donne à une juridiction indépendante le pouvoir de constituer les comptables en débet. La transformation ou la dépense des matériaux est quelquefois soudaine, et le comptable n'a pas le temps de se procurer une réquisition écrite ni même un ordonnancement régulier. Tant de régularité aurait pu devenir nuisible et compromettre quelquefois la destinée du pays. Il faut donc que le comptable déclaré reliquataire soit admis à expliquer les faits devant son ministre, et celui-ci, qui connaît les besoins du service qu'il dirige, sera, mieux que personne, capable de juger les observations du comptable.

Le contrôle extérieur de la Cour des comptes est-il donc illusoire et n'ajoute-t-il rien au contrôle intérieur du ministre? Il est utile à deux points de vue. Il pourrait se faire que l'irrégularité du compte matière fût passée inaperçue dans les bureaux du ministère. D'un autre côté, le simple examen, même sans pouvoir propre de décision, est une garantie efficace parce que la crainte d'être vu suffit pour empêcher les mauvaises actions ou pour rendre difficile l'indulgence d'un ministre qui voudrait sauver un comptable infidèle.

525. Si les ordonnateurs ne sont pas soumis à la juridiction de la Cour des comptes, leurs actes n'échappent cependant pas entièrement à son examen.— L'article 12 de l'ordonnance du 26 août 1844 contient une disposition importante : « La Cour consignera dans

son rapport annuel les observations auxquelles aurait donné lieu l'exercice de son contrôle tant sur les comptes individuels que sur les comptes généraux ainsi que ses vues d'amélioration sur la comptabilité en matière. »

Cette disposition n'est que l'application, aux comptes des matières, de l'art. 22 de la loi du 16 septembre 1807. Chaque année une commission présidée par le premier président discute les observations faites par les conseillers référendaires et arrête celles qui seront signalées à l'Empereur dans le rapport annuel.

La Cour ayant à l'égard des comptables de deniers le pouvoir de procéder par voie d'injonctions, le droit de faire des observations consacré par les deux dispositions précitées ne s'applique pas aux faits de gestion. Si la Cour, au lieu de juger le comptable et de le déclarer en débet, se bornait à présenter de simples observations, elle abdiquerait sa compétence. Puisqu'elle peut condamner il ne conviendrait pas qu'elle se bornât à des remarques. Les observations qu'elle est invitée à présenter ne peuvent donc être relatives qu'à l'ordonnancement et aux irrégularités qu'elle viendrait à découvrir. Ce droit d'examen, analogue à celui des arrêts déclaratifs, n'empêche pas l'action administrative; comme il n'aboutit pas à un arrêt exécutoire, aucun obstacle réel n'en peut résulter. Cependant il a son utilité parce que les observations d'un corps considérable ont une grande autorité, et que la crainte de les encourir est de nature à prévenir les abus. Cette censure (si on peut appeler ainsi un droit qui s'exerce avec une parfaite modération)

ne réprime pas, mais elle prévient; elle ne signale en fait que peu d'irrégularités, mais elle fait surtout le bien en empêchant le mal.

526. La Cour des comptes juge le plus souvent en premier et dernier ressort, et quelquefois en appel. Les comptes des receveurs municipaux sont examinés par le conseil de préfecture lorsque les revenus ordinaires de la ville sont au-dessous de 30,000 fr. Le comptable peut se pourvoir par appel devant la Cour des comptes. Au-dessus de 30,000 fr., les comptes sont portés directement à la Cour, qui les juge en premier et dernier ressort comme ceux des comptables de l'État. Voici l'énumération des préposés qui relèvent directement de la Cour des comptes :

Les trésoriers-payeurs généraux et le receveur central du Trésor; — les receveurs de l'enregistrement, des domaines et les conservateurs des hypothèques; les receveurs principaux des douanes; — les receveurs principaux des contributions indirectes; — les directeurs des postes; — les receveurs des différents droits à Alger; — les directeurs des monnaies; — les économes des établissements d'instruction publique; — le caissier payeur central et les trésoriers à Alger; — les trésoriers des colonies; — le trésorier de la caisse des invalides de la marine; — le caissier de la caisse d'amortissement; — le caissier de la caisse des dépôts et consignations[1]; — le caissier de l'imprimerie impériale; — le caissier de la Légion d'honneur; — les agents de la dette publique au ministère des

[1] V. décret du 22 décembre 1866 (D. P. 1867, 4, 17) sur la comptabilité de la caisse d'amortissement.

finances; — les agents pour le service de la dette inscrite dans les départements (trésoriers-payeurs généraux)[1].

[1] Il faut ajouter à cette nomenclature les personnes qui commettent des faits de *comptabilité occulte*. Nous ne pouvons mieux faire que de reproduire ici le passage de la conférence de M. Ducrocq sur ce point :

« La jurisprudence offre des décisions pleines d'enseignements et qui vous crieraient bien haut, si je n'étais trop pressé par le temps pour vous les lire, que nul ne peut impunément ignorer ou méconnaître les lois protectrices de la comptabilité publique.

« Entre autres exemples, vous verriez ici un père de famille faisant aux noces de sa fille une quête pour les pauvres de la commune, la leur distribuant lui-même, au lieu de la verser dans la caisse du bureau de bienfaisance, obligé de rendre compte (arrêté du conseil de préfecture de l'Indre, du 9 mars 1866); — vous verriez ici un adjoint et un desservant recueillant des souscriptions pour achever la construction d'une église paroissiale, édifice communal au premier chef, et forcés de rendre compte, alors que le desservant a employé de son chef à des travaux d'embellissement, un prétendu excédant qui, par suite de circonstances imprévues, s'est trouvé nécessaire aux travaux de construction et dont le déficit donne lieu, à la charge de la commune, à de nouvelles dispositions (arr. du Cons. d'Ét. du 12 août 1848, *Antony et Dumas contre la commune d'Arveyres*); — vous verriez ailleurs un desservant déclaré comptable de deniers communaux à raison de souscriptions par lui recueillies pour la reconstruction de l'église paroissiale de la commune, nonobstant l'intervention des souscripteurs soutenant devant le Conseil d'État qu'en souscrivant à la souscription ouverte par le succursaliste ils ont entendu le laisser libre de disposer à son gré des fonds qu'ils lui remettaient sans qu'il eut à en rendre compte (arr. du Cons. d'Ét. du 15 avril 1857, *Chervaux et Clermont-Tonnerre contre la commune de Vireaux*).

« Veuillez remarquer, Messieurs, qu'au cas de gestion occulte, le comptable de fait ne s'expose pas seulement à l'obligation, souvent bien difficile en pareils cas, de rendre compte; il encourt aussi des poursuites pour immixtion dans l'exercice des fonctions publiques aux termes de l'art. 258 du Code pénal, et l'hypothèque légale sur ses biens aux termes de l'art. 2121 du Code Nap. et de la loi du 5 septembre 1807.

« Cette règle vous paraît-elle sévère? Songez, Messieurs, que si, dans les espèces citées, la fidélité de ces comptables de fait ne paraît pas avoir été incriminée, parfois aussi le vol et la fraude pourraient se glisser sous le manteau des intentions les plus respectables! Songez aussi que la loi est protectrice de l'intérêt général sans être draconienne, car elle permet au juge « à défaut de justifications suffisantes et lorsqu'aucune infidélité ne sera relevée à la charge du comptable de fait, de « suppléer, par des considérations d'équité, à l'insuffisance des justifications « produites. »

On voit, par cette énumération que, ni les receveurs particuliers, ni les percepteurs, ne relèvent directement de la Cour des comptes; ils rendent leurs comptes à leurs supérieurs. Les percepteurs comptent au receveur particulier et celui-ci au trésorier-payeur général. Cependant dans les petites communes où le percepteur est, en même temps, receveur municipal, il doit, à ce dernier titre, présenter un compte de gestion au conseil de préfecture qui le juge en premier ressort, sauf appel à la Cour des comptes.

527. Le compte du trésorier-payeur général comprend celui des receveurs particuliers et percepteurs, et nous avons vu que la loi le déclare responsable des agents qui lui sont subordonnés médiatement ou immédiatement. La responsabilité est-elle encourue, non-seulement en cas de fraude ou de négligence, mais aussi en cas de force majeure? Le ministre des finances peut libérer le trésorier-payeur général lorsqu'il résulte des circonstances que la perte a été produite par une force majeure inévitable. Cette décharge est prononcée après avoir pris l'avis du Conseil d'État (section des finances). Il n'appartient pas à la Cour des comptes de juger si le receveur doit ou non être déchargé de la responsabilité. Lorsqu'il s'agit des préposés à la recette, elle n'a qu'à examiner si le comptable a fait rentrer le montant des rôles dans les délais voulus; quant à la responsabilité, c'est une question administrative et d'appréciation sur laquelle le ministre des finances a seul le droit de statuer.

528. La Cour des comptes est associée au contrôle

législatif par les *déclarations de conformité*. Pour bien comprendre cette importante attribution, nous développerons préalablement quelques notions auxiliaires sans lesquelles la matière demeurerait obscure.

Les recettes et les dépenses d'un exercice se comptent du 1er janvier au 31 décembre. Après le 31 décembre on dit que *l'exercice est expiré*. Toutes les dépenses ou rentrées ne sont cependant pas toujours faites dans ce délai, et le législateur a pensé qu'il n'était pas possible d'exiger que les faits financiers fussent, sans exception, consommés exactement dans cette période. Pendant neuf mois, après l'expiration de l'exercice, les dépenses peuvent encore être liquidées et ordonnancées; le neuvième mois étant révolu, aucune ordonnance nouvelle n'est délivrée, mais les payements peuvent encore être effectués, en vertu des mandats antérieurement délivrés, jusqu'au 31 octobre. Après le 31 octobre, l'exercice est *clos*, et les ordonnances de payements qui auraient été délivrées sont *annulées*. Les crédits ou portions de crédits qui n'ont pas été employés au 31 octobre par des payements effectifs, sont définitivement annulés dans la comptabilité des ministères. Ces crédits sont reportés aux exercices suivants et le ministre délivre aux créanciers de l'État des ordonnances qui sont imputées « sur un chapitre spécial ouvert pour ordre et pour mémoire au budget spécial de chaque ministère, sans allocation spéciale. Le montant des payements effectués, pour des exercices clos, est porté au crédit de ce chapitre et compris parmi les crédits législatifs lors du règlement de

l'exercice[1]. » Le réordonnancement peut être fait jusqu'à ce que la créance soit périmée par l'expiration du délai de cinq ans, conformément à l'art. 9 de la loi du 29 janvier 1831.

Les comptes d'administration que les ministres sont tenus de présenter comprennent tous les faits qui se sont passés depuis l'ouverture de l'exercice jusqu'à sa clôture. Ils se composent : 1° d'un tableau général présentant, par chapitre législatif, les résultats de la situation de l'exercice expiré; 2° de développements destinés à expliquer, avec les détails propres à chaque nature de service, les dépenses constatées, les payements effectués et les créances restant à solder à la clôture de l'exercice; 3° d'un état comparatif par chapitre des dépenses de l'exercice expiré avec celles du budget de l'exercice précédent, expliquant les causes des différences qui ressortent de cette comparaison; 4° de la situation provisoire de l'exercice courant arrêté au 31 décembre de la première année; 5° du compte d'apurement pour les exercices clos, législativement arrêtés; 6° des comptes en matières à publier pour les divers services; 7° de quelques documents spéciaux à chaque ministère, et dont l'énumération est faite dans les articles 137 et suivants de l'ordonnance du 31 mai 1838.

Indépendamment des comptes de chaque département ministériel, le ministre des finances dresse le *compte général de l'administration des finances*. Ce compte général comprend toutes les opérations de ra-

[1] Art. 90-104 de l'ordonnance du 31 mai 1838 et décret du 31 mai 1862, art. 161 à 191.

cette et de dépense au commencement et à la fin de l'année; il est appuyé des cinq comptes de développement suivants : 1° le *compte de contributions publiques* qui fait connaître par année, par exercice, par branches de revenus et par nature de perception ; les droits constatés à la charge des redevables de l'État; les recouvrements déjà faits et les recouvrements à faire; 2° le compte des dépenses publiques qui récapitule les résultats développés dans les comptes des ministres et fait connaître les droits constatés au profit des créanciers, les payements déjà faits et ceux qui restent à faire; 3° le *compte de trésorerie* qui présente ; les mouvements de fonds opérés entre les comptables des finances; l'émission et le retrait des engagements à terme du Trésor et enfin l'excédant de recouvrements ou de payements provenant des revenus et des dépenses publiques; 4° le *compte des budgets* qui se compose de la situation définitive de l'exercice expiré et de la situation provisoire de l'exercice courant; 5° les *comptes des divers services publics* qui se rattachent directement ou indirectement à l'exécution de la loi des finances. Le compte spécial de la dette inscrite et des cautionnements est présenté distinctement en capital et intérêts.

Les comptes des ministres et le compte général des finances se composent des mêmes éléments que ceux des comptables, et de la comparaison des premiers avec les seconds pourrait résulter un précieux contrôle.

Une commission composée de neuf membres, nommés annuellement par le chef de l'État compare les

comptes des ministres avec les écritures de la *comptabilité générale*. Le procès-verbal où sont constatés les résultats de cette comparaison est remis au ministre des finances qui en donne communication aux Chambres. On met sous les yeux de la commission un tableau présentant, pour l'exercice clos dont le règlement définitif est proposé aux chambres, la comparaison des comptes publiés par les ministres avec les résultats des jugements prononcés par la Cour des comptes. La commission vérifie ce tableau qui est communiqué aux Chambres avec son rapport [1].

La comparaison entre les comptes ministériels et les arrêts de la Cour des comptes est confiée à la Cour.

Art. 385 de l'ordonnance du 31 mai 1838 : « La Cour des comptes consacre et certifie d'après le relevé des comptes individuels et les pièces justificatives que doivent lui produire les comptables, l'exactitude des comptes généraux publiés par le ministre des finances et par chaque ministre ordonnateur.

Art. 388. « La Cour des comptes constate par des *déclarations de conformité*, la concordance des résultats de ses arrêts sur les comptes individuels des comptables avec ceux de chaque résumé général, et confirme aussi l'accord de ces mêmes arrêts avec les opérations correspondantes qui sont comprises dans le compte général de l'administration des finances [2]. »

Un décret du 12 août 1854 prescrit à la Cour de

[1] Art. 164 et 165 de l'ordonnance du 31 mai 1838, 194 et 195 du décret du 31 mai 1862.

[2] Art. 436 à 445 du décret du 31 mai 1862.

rendre sa déclaration de conformité sur les comptes de l'exercice clos, avant le 1er mai de l'année qui suit la clôture, et sa déclaration générale sur les comptes de l'année avant la fin de l'année suivante. Les déclarations sont prononcées en audience solennelle par le premier président, imprimées et distribuées au Corps législatif[1].

529. Telles sont les attributions principales de la Cour des comptes. Nous ne pouvons pas mieux les résumer qu'en reproduisant un passage du discours que prononça M. le premier président Barthe lorsque la Cour fut, en 1842, transférée à l'hôtel du quai d'Orsay : « Dans l'administration des États, disait-il, il existe des principes qui répondent à des nécessités permanentes. Ce n'est pas d'aujourd'hui qu'on proclame que s'il est bon, utile que l'administration se surveille elle-même, ce contrôle ne peut exister seul : il faut un contrôle extérieur, désintéressé, indépendant; c'est celui qu'exerçaient les anciennes Chambres des comptes, c'est celui qui vous appartient. La loi de notre institution, en nous donnant juridiction sur les comptables, devait nous refuser tout pouvoir sur les ordonnateurs. Nous avons soin de nous renfermer dans ces limites hors desquelles tout ne serait que confusion. Nous sommes pénétrés, autant que qui que ce soit, de cette vérité qu'il n'y aurait plus d'administration le jour où un tribunal pourrait traduire l'administration

[1] La Cour est divisée en trois chambres entre lesquelles les affaires sont réparties suivant la lettre alphabétique des noms des départements; cet usage n'est pas en harmonie avec les lois et règlements qui prescrivent une distribution fondée sur la nature des affaires. Mais elle a été adoptée comme plus commode.

à sa barre dans la personne ou les arrêtés de ses agents. Mais si c'est au comptable seul, détenteur de deniers publics, que nous pouvons, par voie de juridiction, demander l'exécution rigoureuse des lois et règlements, l'administration est responsable devant le prince et devant les Chambres, et il nous appartient d'éclairer le prince et les Chambres sur les abus qui proviendraient des ordonnateurs et non des comptables[1]. »

530. Nous nous proposons d'examiner les critiques qu'ont élevées quelques publicistes sur notre système de comptabilité publique. Mais, avant d'aborder cette partie, qui sera la dernière de ce travail, jetons un regard sur les législations étrangères.

TROISIÈME PARTIE.

DU CONTRÔLE FINANCIER DANS LES PAYS ÉTRANGERS.

Sommaire.

531. Droit comparé. — Belgique.
532. — Angleterre.
533. — Allemagne. — Bavière.
534. — Allemagne. — Prusse.
535. — Espagne.

531. **Belgique.**—Dans les institutions administratives de ce pays, on trouve souvent la trace de l'occupation française ; la Belgique ne nous a cependant pas copiés servilement, et elle s'est écartée de notre exemple toutes les fois qu'elle a pu faire quelque innovation mieux appropriée à son esprit. Le peuple belge semble être partagé entre les habitudes régulières de notre centralisation et la tendance au *self-government* des

[1] *Moniteur* du 19 avril 1842.

Anglais et des Allemands. A l'un et à l'autre de ces systèmes elle a fait des emprunts avec mesure, et c'est à cette modération éclairée qu'elle doit, plus qu'à la petite étendue de son territoire, l'avantage d'avoir concilié deux éléments si souvent hostiles chez les autres peuples : l'*ordre* et la *liberté*.

Le contrôle législatif en matière de finances ressemble à ce qui existait chez nous sous le régime parlementaire. Aucun impôt ne peut être établi que par une loi (art. 10 de la Constitution du 7 février 1831) ; les impôts votés ne sont exigibles que pour une année, et leur exigibilité cesse de plein droit s'ils ne sont pas renouvelés par la loi de finances de l'année suivante (art. 111). La loi du budget en prévision est votée dix mois avant l'ouverture de l'exercice ; sa discussion est d'abord portée à la Chambre des représentants, et le Sénat n'est appelé à délibérer qu'après les représentants, tandis que la délibération sur les autres projets de loi peut commencer par l'une ou l'autre des deux Chambres (art. 27). Toutes les recettes et les dépenses doivent être portées au budget et dans les comptes des ministres ; le budget et les comptes sont arrêtés par une loi (art. 115). Les ministres rendent leurs comptes aux Chambres qui statuent par une loi. Le budget des dépenses est voté par chapitre, et les ministres ne doivent pas dépasser les crédits. Les représentants et les sénateurs ayant le droit d'initiative parlementaire, les amendements votés sur la proposition des membres du Parlement peuvent modifier les projets du gouvernement (art. 27 de la Constitution). Un arrêté royal du 19 février 1848, art. 111, porte qu'il n'y aura qu'une

série de numéros pour tous les budgets, « *mais que tous les articles seront totalisés par chapitre.* »

Il y a des crédits qui, n'étant pas susceptibles d'une fixation rigoureuse, sont portés au budget sans aucune limite. Les dépenses faites en sus de l'allocation sont admises en liquidation, sauf régularisation par des crédits supplémentaires dans la loi des comptes (art. 5 de l'arrêté royal du 19 février 1848).

Pour bien comprendre le contrôle administratif, il est indispensable de donner quelques explications sur les principaux agents qui composent, en Belgique, la hiérarchie financière.

Les revenus du Trésor sont confiés à quatre administrations principales : 1° les contributions directes, douanes, accises, et taxes pour la garantie des matières d'or et d'argent; 2° l'enregistrement et les domaines; 3° les postes; 4° l'exploitation des chemins de fer de l'État. A l'expiration de chaque mois, les receveurs ou entreposeurs de ces quatre administrations forment des états suivant des modèles qui diffèrent pour chacune d'elles, et qui ont été annexés au règlement général sur la comptabilité du 15 novembre 1849.

Les receveurs des contributions envoient leurs états mensuels aux *inspecteurs d'arrondissement*, avec les quittances des versements et les pièces justificatives des payements effectués. Les inspecteurs vérifient et renvoient une des deux expéditions pour servir de décharge au receveur. A son tour, l'inspecteur d'arrondissement dresse un état mensuel des recettes et payements pour l'arrondissement entier et l'envoie, en

triple expédition, au *directeur de la province*. Une des expéditions est destinée à l'administration centrale, l'autre au directeur de la province, et la troisième à l'inspecteur lui-même. Le directeur vérifie les états mensuels de l'arrondissement, et renvoie la troisième copie à l'inspecteur pour lui servir de décharge. Pour l'enregistrement, les postes, et l'exploitation des chemins de fer, les états sont envoyés directement aux directeurs de chacun de ces services.

Au moyen des états mensuels qui leur sont envoyés soit directement par les receveurs, soit par l'intermédiaire des inspecteurs, les directeurs dressent des états mensuels par province, et les remettent au *directeur du Trésor de la province* qui les vérifie, y met son accusé de réception et les renvoie aux directeurs des contributions, de l'enregistrement et des postes. Les directeurs de l'exploitation des chemins de fer correspondent directement avec l'administration centrale.

Après vérification des états, le département des finances accuse réception des pièces au bas de l'une des expéditions, qui est renvoyée aux directeurs, pour leur servir de décharge. Il fait ensuite dresser un *état général mensuel* des recettes et dépenses effectuées par les comptables de l'administration des contributions et de celle de l'enregistrement. Pour les postes, l'état général est dressé par l'administration centrale du département des travaux publics dans la compétence duquel ce service est placé.

Quant à la garantie résultant de la tenue des livres, elle varie suivant les administrations. Le règlement du 15 novembre 1849 n'a fait que poser les principes

dans son art. 23. « Les comptables tiennent, suivant la forme à prescrire par les administrations « compétentes : 1° des journaux et registres destinés « à présenter, par branche de produits, les développe- « ments propres à chaque nature de recette et de ser- « vice; 2° un livre de caisse où sont constatés les « entrées, les sorties des espèces et valeurs, et le solde « de chaque journée. »

Les inspecteurs et directeurs dont nous avons parlé ne sont chargés que de l'assiette des contributions et de la surveillance des services; mais ils demeurent étrangers aux recouvrements et mouvements de fonds. La centralisation des recettes s'opère par le *caissier de l'État et ses agents dans les provinces*. Ce caissier et ces agents sont aujourd'hui la Banque nationale et ses correspondants. Une loi du 10 mai 1850 a remplacé les préposés spéciaux par la Banque, qui s'est chargée du mouvement des fonds pour une indemnité annuelle de 200,000 fr. L'art. 6 de cette loi soumet les livres et la caisse du caissier de l'État à l'inspection du département des finances. « Les journaux et autres registres relatifs au service du Trésor sont tenus d'après un mode à arrêter par le gouvernement. Les journaux sont cotés et parafés par un membre de la Cour des comptes. Les agents de la Banque soumettront les caisses, les registres et les journaux à l'inspection des fonctionnaires délégués à cet effet par le ministre des finances. » La fin de cet article se réfère à l'art. 67 de l'arrêté royal du 23 juin 1849, sur l'organisation centrale du ministère des finances. « Les inspecteurs généraux, y est-il dit, reçoivent directement du ministre,

soit par son initiative, soit sur la proposition des directeurs généraux, les ordres de tournée et les instructions y relatives. »

Le contrôle judiciaire est confié à une Cour des comptes composée d'un président, de six conseillers et d'un greffier nommés par la Chambre des représentants. Tous les six ans, les membres de la Cour sont soumis à réélection, mais la loi permet de les réélire. La qualité de membre de la Cour des comptes est incompatible avec celle de représentant ou de sénateur et avec toute autre fonction rétribuée sur les fonds du Trésor. Dans l'intervalle qui sépare deux élections, la Chambre des représentants peut, à la majorité, révoquer les membres de la Cour des comptes. Il n'y a pas de procureur général, et c'est le plus jeune des conseillers qui remplit les fonctions de ministère public, lorsque la Cour prononce des amendes contre un comptable en retard de produire son compte (art. 8 et 9 de la loi organique de la Cour des comptes, en date du 29 octobre 1846).

La Cour des comptes belge a pour l'examen des comptes individuels des attributions analogues à celles de notre Cour. Ses arrêts sont exécutoires; pendant les trois mois qui suivent la notification, elle peut prononcer elle-même la révision de son arrêt; si elle a violé les lois et règlements, la partie a le droit de se pourvoir en cassation. Chez nous c'est le Conseil d'État (section du contentieux) qui remplit, à l'égard de la Cour des comptes, le rôle de Cour de cassation; mais cette combinaison n'était pas applicable en Belgique, où il n'y a pas de Conseil d'État pour juger les questions

contentieuses, et où la plus la plus grande partie des procès administratifs sont portés devant les tribunaux ordinaires.

Indépendamment de sa compétence judiciaire, la Cour des comptes belge a une importante attribution qui l'associe d'une manière directe au contrôle administratif, et place les ordonnateurs sous sa surveillance. D'apres l'art. 14 de la loi organique, aucune ordonnance de payement n'est acquittée par le Trésor qu'après avoir été *munie* du visa de la Cour des comptes, qui doit le refuser si l'ordre de payer n'est pas dans la mesure des crédits ouverts. Est-ce à dire que l'administration n'ait aucun moyen de vaincre l'opposition des magistrats; que dans les circonstances imprévues, elle soit obligée d'assister impassible aux plus graves périls, et que le pays soit condamné à périr victime d'une étroite légalité? La loi belge, comme la nôtre, a créé un moyen de vaincre ces résistances. Chez nous, c'est l'ordonnateur qui peut, sous sa responsabilité, requérir le comptable de payer, et ses actes sont jugés par l'autorité à laquelle il rend son compte d'administration. En Belgique, la loi a fait intervenir la garantie plus haute du Conseil des ministres, soit que pour vaincre l'opposition de la Cour des comptes on ait jugé plus convenable d'appeler le pouvoir le plus élevé, soit que cette mesure ait paru n'avoir pas d'inconvénients à cause de la petite étendue du pays. « Lorsque la Cour ne croit pas devoir donner son visa, les motifs de son refus sont examinés en Conseil des ministres. Si les ministres jugent qu'il doit être passé outre au payement sous leur responsabilité, la

Cour vise avec réserve. Elle rend compte de ses motifs dans ses observations générales aux Chambres. » (Art. 14 de la loi organique.)

La Cour des comptes peut, pour certaines dépenses, accorder son visa en dehors des prévisions, sauf justification ultérieure. Deux de ces cas sont prévus par la loi organique: 1° lorsque la nature du service exige l'ouverture de crédits pour une dépense à faire; 2° lorsque l'exploitation d'un service administratif régi par économie nécessite des avances à l'agent comptable de ce service. Ces avances ne peuvent pas excéder 20,000 fr., et il doit être justifié de leur emploi dans les quatre mois. En dehors de ces exceptions, la Cour ne doit accorder son visa que pour des dépenses justifiées. « Toute autre exception, ajoute l'art. 15 doit être établie par la loi qui autorise la dépense. »

Un double du grand-livre de la dette publique est déposé à la Cour des comptes. Elle veille à ce que les transferts et les remboursements, ainsi que les nouveaux emprunts, y soient exactement inscrits; elle veille également à ce que tout comptable fournisse le cautionnement affecté à la garantie de sa gestion. Elle tient un livre des prêts remboursables faits en vertu des allocations budgétaires, au commerce, à l'industrie, à l'agriculture ou à toute autre partie prenante, et veille à ce que ces prêts soient consignés tant dans les comptes individuels que dans le compte général de l'État (art. 16). La Cour tient aussi le double des pensions à la charge de l'État et vise les brevets conformément à l'article 14 de la loi organique. Sa

compétence s'étend non-seulement aux comptables de l'État, mais encore à ceux des provinces (art. X et XVII).

Il résulte des développements qui précèdent que la Belgique est, en matière de contrôle financier comme sous tous les autres points de l'administration, une sorte de juste milieu entre les institutions de l'Angleterre et celles de la France. A notre Cour des comptes la Belgique a emprunté ses arrêts exécutoires, sa procédure, ses moyens de pourvoi. A l'Angleterre, elle a emprunté le visa préalable au payement des ordres délivrés par les ordonnateurs. Telle que l'a organisée la loi de 1846, la Cour des Comptes belge tient de la Cour des comptes française et du *comptroller* général que nous allons trouver dans les institutions d'outre-Manche.

532. **Angleterre.** — Sous les rois normands, l'Échiquier était une Cour de justice en matière financière; elle se composait d'un certain nombre de membres choisis parmi les plus hauts barons féodaux (*barons of the Exchequer*); cette assemblée tenait des séances périodiques et solennelles où étaient décidées toutes les questions qui s'élevaient sur le fait des finances; c'est dans ces réunions que les shérifs rendaient leurs comptes; que les fonctionnaires de l'ordre des finances étaient nommés; que leur révocation était prononcée, s'il y avait lieu, et que leur serment était reçu. L'égalité devant l'impôt ayant été pratiquée de bonne heure en Angleterre et tous les services étant d'ailleurs liés avec l'administration des finances, les fonctions de lord

trésorier (*treasurer*) furent dès le principe placées à un rang élevé ou même prépondérant. Quelque temps avant l'avénement de la maison de Hanovre, la Trésorerie était administrée par le lord haut trésorier (*lord High Treasurer*) qui, en cette qualité, était président de la Cour de l'Échiquier. A partir de l'avénement au trône de la maison de Hanovre, les attributions du lord haut trésorier furent confiées à une *commission de la Trésorerie* (commissionners of the Treasury) et l'administration des finances, au lieu d'être conduite par un directeur unique, fut confiée à un corps collectif; c'était d'ailleurs le système qui prévalut pour les diverses parties de l'administration anglaise. Nous aurons l'occasion de faire remarquer plus tard que cette organisation en corps collectifs est plus nominale que réelle, et qu'au fond l'action administrative appartient à des directeurs uniques, conformément au principe que nous avons adopté : *Agir est le fait d'un seul et délibérer celui de plusieurs.*

La commission de la Trésorerie se compose de plusieurs membres appelés *lords de la Trésorerie*. A leur tête se trouve le *premier lord de la Trésorerie* (*first lord of the Treasury*), dont le titre menteur fait croire aux lecteurs de journaux français que c'est le ministre des finances de l'Angleterre. Le premier lord est en réalité le chef du cabinet, et il n'a avec le ministère des finances que les relations générales qu'il a avec les autres départements. Comme la direction de la politique lui appartient, les grandes questions financières relèvent de lui comme les grandes affaires de politique étrangère; mais les détails de l'administration

financière lui sont étrangers tout aussi bien que ceux des autres services publics. Il est ministre dirigeant, et à ce titre, c'est lui qui compose le ministère, distribue les portefeuilles et une soixantaine de places dont les titulaires changent avec le cabinet. C'est aussi sur sa proposition que la couronne nomme aux archevêchés, aux évêchés et à un certain nombre de décanats ou bénéfices ecclésiastiques, s'élevant en somme au nombre de 950. Les nominations des nouveaux pairs, les collations des dignités de certains ordres et l'octroi des grâces royales sont aussi accordés sur la proposition du premier lord. On voit par là qu'en dehors de la direction générale du cabinet, les attributions d'affaires qui lui appartiennent sont complétement étrangères à l'administration des finances.

Immédiatement au-dessous du premier lord est placé le chancelier de l'Échiquier (*the chancellor of the Exchequer*), qui n'a qu'une partie des attributions de notre ministre des finances, Le chancelier présente à la Chambre le budget (*estimated expenses*), en expose les éléments et soutient la discussion. Il est toujours choisi dans la Chambre des communes. On peut dire de lui qu'il est un ministre des finances parlementaire et, pour ainsi dire, sans fonctions administratives. Quoiqu'il soit membre de la Trésorerie, deuxième lord et sous-trésorier (*under-treasurer*), il ne siége que très-rarement dans la commission, et ne s'occupe généralement pas des affaires de détail. Les fonctions de premier lord et de chancelier doivent, en principe, être distinctes et séparées;

cependant elles ont été quelquefois réunies sur une même tête, et c'est ce qui a eu lieu, notamment en 1844, lorsque Robert Peel était premier ministre.

Les commissaires de la Trésorerie sont les trois *junior lords*, dont l'un est Irlandais, l'autre Écossais et le troisième Anglais, organisation qui s'explique par suite de la réunion successive des finances des trois parties du Royaume-Uni. En 1707, la Trésorerie de l'Écosse fut réunie à celle d'Angleterre et, en 1816, une mesure analogue réunit celle de l'Irlande. Ces lords et deux sous-secrétaires d'État (*joint secretaries*) qui leur sont adjoints, sont des personnages politiques dont la destinée est liée à celle du cabinet. Cette mobilité est difficilement conciliable avec une bonne administration, dont la direction a besoin de traditions et de principes un peu stables. En 1805, ces inconvénients firent créer un troisième secrétaire, qui reçut le titre de *law-clerk* ou *assistant secretary*, et dont la position, indépendante des changements ministériels, maintint dans la direction des affaires une unité que ne pourraient pas conserver des sous-secrétaires d'État entièrement nouveaux. Le premier lord et le chancelier demeurant étrangers aux travaux de la commission, les junior lords occupant une position presque exclusivement honorifique, la décision et l'expédition des affaires appartiennent réellement aux sous-secrétaires d'État (*joint secretary and assistant secretary*), qui se partagent les travaux et s'attachent chacun à une branche spéciale; ainsi le système des commissions collectives revient, à peu de chose près, au système de l'unité de direction que nous pratiquons en France.

Les affaires de la Trésorerie sont divisées en trois parties : 1° les revenus publics ; 2° les dépenses ; 3° le personnel.

La division des revenus publics se compose de cinq directions, qui sont : la direction des douanes, la direction de l'enregistrement et du timbre, la direction des taxes intérieures, la direction des postes et la direction des domaines. Toutes ces administrations sont placées sous la surveillance de la Trésorerie, qui connaît en appel des réclamations élevées contre les décisions des autorités subordonnées.

La division des dépenses exerce un contrôle très-étendu sur l'administration des finances et, par suite, sur tous les services administratifs. Aucun payement, pour les services civils ou militaires, ne peut être fait qu'en vertu d'un mandat de la Trésorerie (*Treasury warrant*). Ce mandat n'a même pas la vertu d'ouvrir les caisses de l'État, et la loi exige encore qu'il soit revêtu du visa du contrôleur général (*comptroller general*). Actuellement, la division des dépenses est placée sous les ordres de l'*assistant secretary*.

La division du personnel tire son importance du nombre considérable d'employés qui sont attachés à l'administration des finances. La Trésorerie nomme elle-même les hauts fonctionnaires et, en particulier, les commissaires de la direction générale des taxes. Quant aux employés subordonnés, ils sont nommés par les directeurs de chaque administration, conformément aux lois et règlements sur l'avancement au choix ou à l'ancienneté. Le deuxième sous-secrétaire d'État

(*joint secretary*) parlementaire est aujourd'hui chargé de la direction du personnel.

Le contrôleur général (*comptroller general of the receipt and issue*) est nommé à vie, sous le grand sceau; ses fonctions sont incompatibles avec toute autre et, en particulier, avec un siége au Parlement. Quoiqu'il ne soit pas inamovible, il jouit d'une grande indépendance; sa révocation ne peut être prononcée que sur la proposition de deux membres du Parlement, auxquels il doit remettre chaque année un compte des recouvrements et des assignations sur le Trésor [1].

Le contrôleur général refuse son visa à tout mandat qui ne serait pas conforme aux crédits votés par le Parlement et dont le payement n'aurait pas été ordonné par un ordre du cabinet contre-signé par les commissaires de la Trésorerie. Telle est en effet la série d'opérations qui sont indispensables pour ouvrir les caisses publiques: 1° le vote du crédit par le parlement; 2° l'ordre du cabinet; 3° le contre-seing des commissaires de la Trésorerie; 4° le visa du contrôleur général.

Si celui-ci arrête une dépense comment vaincra-t-on sa résistance? Si sa résistance est mal fondée, comment la question sera-t-elle décidée? L'administration porte l'affaire devant la cour du Banc du Roi où elle est décidée judiciairement.

Toutes les dépenses ne donnent cependant pas lieu au déploiement de tant de précautions. Il en est, comme les fonds consolidés et celles qui sont faites en vertu de titres reconnus par le Parlement, qui portent un tel

[1] Bailly, t. I, p. 26.

caractère d'évidence que l'ordre du cabinet et le contre-seing des commissaires de la Trésorerie ont été jugés superflus. En conséquence, le payement de ces dépenses s'effectue sur un simple rescrit ministériel où est indiqué l'acte du Parlement auquel l'ordre se réfère; on exige aussi le visa du contrôleur général qui doit s'assurer si le rescrit est conforme à l'acte du parlement.

Le contrôleur général dirige le service des *bons de l'échiquier* (*Exchequer bills*) conformément au système établi par l'acte 57, George III, cap. 48. Lorsque les rentrées du Trésor ne suffisent pas pour faire face aux besoins du service, on anticipe sur les recouvrements ultérieurs au moyen de bons du Trésor qui sont émis avec l'autorisation du Parlement, sur un ordre de la Trésorerie (*Treasury-warrant*). Ces bons sont visés par le contrôleur général. Le parlement vote les sommes nécessaires au service de cette dette flottante.

Enfin le contrôleur général est gardien des types légaux des poids et mesures et, concurremment avec les commissaires de la Trésorerie, conservateur des étalons pour les monnaies d'or et d'argent. Ces étalons sont déposés à la chapelle de l'abbaye de Westminster, d'où on les retire toutes les fois que cela est jugé nécessaire pour les épreuves de la monnaie.

Il y avait autrefois un caissier général de l'État; mais en 1834 des arrangements pris avec la Banque d'Angleterre ont amené la suppression de la caisse générale. Depuis lors, l'administration financière de l'Angleterre ressemble à celle d'une grande maison de commerce. Les fonds de l'État sont déposés à la banque, et celle-ci se charge de faire les payements des assi-

gnations régulières tirées sur sa caisse. Chaque jour, la banque envoie au contrôleur général un aperçu des payements faits pour le compte de l'État, et la Trésorerie publie, toutes les semaines, un état des sommes payées par la Banque aux créanciers de l'État.

Le contrôle appartient à une chambre des comptes (*Audit office*), composée de cinq commissaires présidés par un *chairman*, d'un *secretary*, de neuf inspecteurs des comptes et de soixante-quatorze correcteurs (*examiners*), etc., etc.

En 1785, un acte de Georges III (a. 25, c. 52. comp. avec 12, Georges I, c. 32) supprima la charge des *auditors of the imprests*, qui revisaient certains comptes et, par les épices qu'il touchaient arrivaient jusqu'au chiffre d'appointements considérables de 16,000 liv. st. même au delà. L'audit office qui a remplacé l'institution supprimée en 1785 a peu à peu été investie, par des lois successives, d'une compétence qui s'étend aux comptables du service général et même, depuis quelques années, à la comptabilité de l'artillerie, de l'armée, de la marine, des domaines et de l'administration de l'Irlande. La chambre des comptes examine les comptes des préposés civils et militaires sur le vu des pièces écrites; sans pièces écrites, l'approbation n'est donnée à aucun compte. La balance de chaque compte est l'objet d'un rapport adressé aux lords de la Trésorerie; l'état est signé par le chancelier de l'Échiquier et deux junior lords. Le compte est renvoyé à la chambre des comptes et le rendant compte reçoit un *quitus* définitif, pour clôture de tous comptes, lorsqu'il sort de charge ou une déclaration de balance,

si les comptes se continuent ; notification de la décision est faite au comptable [1]. S'il y avait débet, des poursuites judiciaires seraient dirigées contre le reliquataire.

Quoique la Chambre des comptes dépende de la Trésorerie et que ses propositions puissent être modifiées par les lords-commissaires, en fait cependant il est rare que ces derniers y fassent aucun changement. Absorbés par la politique, leur contrôle n'est pas plus effectif que celui de nos anciennes assemblées sur les commissaires de la comptabilité [2].

Le contrôle législatif s'exerce tantôt par les Chambres sur la proposition d'un membre, tantôt par des comités d'enquête nommés à l'effet d'examiner une partie de l'administration dont les abus auraient été signalés.

Le compte général distribué aux Chambres ne présente pas un exposé complet de la situation ; comme il ne porte que sur les recouvrements encaissés par la Banque et les mandats payés par elle, c'est plutôt un *compte de caisse* « appuyé de développements quant à l'origine et à l'importance des recettes réalisées dans

[1] V. Rudolf Gneist, *Das Englische Verfassungs-und-Werwaltungs-Recht*, t. I, p. 333 à 364, et Eduard Fischel, *Die Verfassung Englands*, p. 147-151, et Bowyer, *Commentaries on the constitutional Law of England*, 210.

[2] M. Bailly, qui a écrit sur l'*Administration financière de l'Angleterre*, remarquait (t. I, p. 187) que le nombre des comptables qui produisaient à l'*audit office* ne dépassait pas cent quarante-deux pour le Royaume-Uni et quarante pour les établissements coloniaux. Mais l'ouvrage de M. Bailly est de 1837 et depuis lors, plusieurs lois ont fait rentrer un grand nombre de préposés et, en particulier, ceux de l'armée, dans la compétence de l'*audit office*. V. Rudolf Gneist, *op. cit.*, t. I, p. 345.

l'année, mais ne contenant que des documents fort incomplets sur les dépenses que la législation met à la charge de l'État. »

533. **Allemagne. — Bavière.** — L'administration du Trésor a dans ses attributions le recouvrement des revenus et les dépenses. Une *caisse centrale* reçoit ce que les caisses des receveurs locaux ont d'excédant après déduction des payements assignés sur elles ; ces caisses sont soumises à la surveillance du *contrôle financier*.

Tous les préposés aux recouvrements ou aux dépenses doivent tenir des livres où ils décrivent et expriment en chiffres les opérations qu'ils ont faites et, pour chaque année, rendre des comptes (*Rechnungs-Stellung*). Au moyen des comptes individuels, la Cour suprême des comptes (*Ober-Rechnungs-Kammer*) dresse annuellement le compte général des finances. Nous allons dire comment et par quelles institutions les lois et règlements ont réalisé en Bavière ces idées fondamentales.

Les contributions publiques sont recouvrées par des receveurs préposés aux diverses espèces de recouvrements. Huit jours après le moment de l'échéance, le redevable est invité à payer, par un avis qui fixe un délai de 14 jours ; passé ce délai, le receveur envoie une nouvelle sommation qui donne lieu à quelques frais. Le receveur poursuivant a ensuite la faculté d'établir garnisaire chez le contribuable. Si la mesure demeure inefficace, le mobilier est saisi et vendu ; la vente des immeubles n'a lieu qu'autant que le prix des meubles

ne suffirait pas pour couvrir le trésor. Les caisses publiques ne reçoivent que les monnaies du royaume ou celles des États avec lesquels la Bavière a fait une convention monétaire. Les billets de la *banque hypothécaire et de change* sont également admis, mais seulement pour des sommes égales au montant de la dette et sans que le receveur puisse être forcé à rendre des espèces sur des billets de sommes plus fortes.

Les sommes recouvrées sont mises en lieu sûr et bien clos; le caissier conserve tout ce qui peut être nécessaire aux besoins du service ,et fait parvenir le surplus à la caisse principale par les voies de transmission légales. Tout payement donne lieu à la délivrance d'une quittance signée par le caissier et par un contrôleur, dans les lieux où il y a des contrôleurs. Aucun payement n'est fait qu'en vertu d'un ordre émané du ministère des finances et délivré conformément aux affectations spéciales déterminées dans la loi du budget.

Dans les provinces un *directeur du trésor* réside au chef-lieu de chaque cercle (*Kreis*) et comme délégué du ministre des finances, y peut délivrer des ordres de payer sur les caisses locales. Les directeurs du Trésor n'ont cependant pas le droit d'ordonnancer toute espèce de dépenses. Il faut qu'elles aient pour base soit une disposition générale, soit une faveur individuelle autorisée par les lois ou le règlement sur les pensions. Lorsqu'il s'agit d'une décision spéciale à un individu, les caisses publiques ne s'ouvrent que si le directeur du Trésor produit le rescrit royal en original ou au moins une copie certifiée.

Pour arriver à une pleine intelligence du droit d'ordonnancement, il faut connaître les distinctions faites par la loi en matière de dépenses. La première catégorie est celle des *dépenses permanentes* et comprend les traitements, les pensions, les subventions aux établissements publics et l'entretien des domaines royaux. Ces payements sont faits par les caisses publiques, en vertu d'un ordre ministériel une fois donné, et sans qu'il soit besoin de renouveler chaque mois l'ordre de payer. Le service de ces dépenses continue jusqu'à ce que les caissiers reçoivent l'ordre d'en suspendre ou diminuer le payement. Aussi les directeurs de province peuvent-ils en ordonner le payement. Les *dépenses non permanentes*, au contraire, telles que récompenses pour services extraordinaires, constructions, frais de déplacement et autres semblables, ne peuvent être acquittées qu'en vertu d'un ordre spécial, et cet ordre doit être renouvelé toutes les fois qu'il y a lieu de faire un payement. On se rend facilement compte de la différence qui sépare ces deux espèces de dépenses ; les premières ont un caractère fixe qui ne donne lieu à aucun doute tandis que les secondes nécessitent une évaluation qui en fixe le chiffre précis.

Les *frais de régie* constituent une troisième espèce de dépenses. La loi de finances fixe une somme maximum jusqu'à laquelle le payement est autorisé par le roi lorsqu'il sanctionne la loi de finances. Comment pourra-t-on établir que les sommes ont été réellement dépensées et que les receveurs n'en ont pas détourné une partie ? La seule garantie qui prévienne les fraudes

est celle qui résulte de la tenue des livres et de la description circonstanciée que les comptables sont tenus de faire pour toutes leurs opérations.

A la caisse centrale ou principale et aux caisses provinciales sont attachés des contrôleurs ou vérificateurs spéciaux qui suivent le mouvement de fonds et surveillent la tenue des livres. Les pièces, quittances, comptes et rapports sont certifiés par leur visa. Toutes les opérations des caisses sont décrites dans les livres suivants : 1° *un livre journal* (*Tagebuch*) où tous les faits sont inscrits avec détail au fur et à mesure qu'ils se produisent ; 2° un *grand-livre* (*Manuale*) ; il est divisé en rubriques, et les faits y sont groupés par nature d'opérations. On indique sur le livre journal, à côté de chaque article, la page du grand-livre où l'article a été transporté. On récapitule par sous-divisions, par divisions principales et à la fin du livre. Il doit y avoir identité entre les totaux du livre journal et ceux du grand-livre. Le livre journal est tenu sur un registre côté et parafé au commencement de l'année.

Les préposés des finances qui sont chargés de plusieurs services à la fois tiennent, pour chacun d'eux, un journal et un grand-livre.

L'administration du Trésor s'assure que les livres sont conformes à l'état réel de la caisse au moyen d'inspections de deux sortes. Les unes sont faites à des époques déterminées et prévues ; les autres viennent surprendre les caissiers à l'improviste. Chaque année, tout préposé est inspecté, au moins trois fois, soit par un commissaire des comptes, soit par un délégué du

ministère des finances portant le titre de conseiller (*Finanz-Rath*).

Les comptables sont tenus de présenter chaque année le compte de l'exercice écoulé, dans les délais fixés par la Cour suprême des comptes (*Ober-Rechnungs-Kammer*). Ceux qui seraient en retard peuvent être contraints par des amendes ou même par suspension d'emploi. Pour la rédaction des comptes il faut se conformer aux modèles arrêtés par l'administration. Une première page en tête du compte en indique le contenu; les articles sont divisés en titres et chapitres; toutes les énonciations doivent être claires et écrites sans rature ni surcharge; il doit faire connaître qu'il émane de la personne obligée à rendre compte, ou au moins indiquer la cause pour laquelle le compte est présenté par ses ayants droit. Pour les recettes, le rendant compte prouve que les recouvrements n'ont pas dépassé les sommes portées au compte ou, s'il y avait quelque différence, il explique d'où elle provient. Quant aux dépenses, le compte met en regard les prévisions du budget et les sommes effectivement dépensées. Tous les articles doivent être appuyés des pièces justificatives.

Les comptes sont envoyés à la direction de la comptabilité où une première vérification est faite par les commissaires de la direction. Le commisaire chargé de l'examen fait ses observations qui sont revues par le président ou directeur général et par le rapporteur. Les observations sont communiquées au rendant avec la mention signée *pour révision*. La partie peut faire ses réponses et proposer spontanément des rectifica-

tions aux parties de son compte qu'il aurait reconnues lui-même défectueuses. En faisant ses réponses, le rendant dépose un duplicata du compte; cette copie est comparée à l'original, certifiée conforme et remise au comptable qui la garde dans ses archives. Le compte et les observations sont examinés une seconde fois par les commissaires, et ratifiés, s'il y a lieu. A cette révision succède l'examen par la Cour des comptes.

La Cour des comptes de Bavière se compose d'un président, de huit conseillers, d'un secrétaire et d'un commissaire des comptes ou ministère public. Les conseillers sont chargés de statuer sur les pourvois formés par le ministère public ou par la partie contre les décisions rendues par la direction de la comptabilité.

Les conseillers de la Cour ne sont pas constamment sédentaires. Ils sont envoyés dans les provinces, au siége des *bureaux de révision* pour surveiller l'exécution des lois sur la comptabilité. Dans les lieux où ils font leur inspection, la loi les charge de faire observer les règlements et, en cas d'inexécution, de prendre des mesures coactives. On ne doit pas, deux années de suite, envoyer un conseiller dans le même ressort.

Les arrêts rendus par la Cour des comptes sur les pourvois en révision, ont la force exécutoire. S'il y a balance complète, le comptable est déchargé. Sinon, le reliquat est constaté et les poursuites judiciaires commencent.

Les arrêts sur les comptes individuels servent d'éléments pour la rédaction du compte général des finances.

Ce compte, général, est dressé par la Cour et envoyé, avec un rapport circonstancié, au ministre des finances[1].

534. **Prusse.** — C'est dans l'ordonnance du 18 décembre 1824 sur la Cour des comptes de Prusse (*Königliche Ober-Rechnungs-Kammer*) que nous avons puisé les développements qui suivent.

La Cour des comptes se compose d'un président (*Chef-Präsident*), de deux directeurs et d'un nombre de conseillers proportionné aux besoins du service (*Ober-Rechnungs-Kammer-Rathe*). Au-dessous des magistrats se trouvent des fonctionnaires d'un ordre inférieur qui examinent les comptes, en vérifient l'exactitude arithmétique ou dirigent les bureaux de la Cour. Ainsi les fonctions qui, chez nous, sont occupées par des référendaires et conséquemment par des magistrats, sont, en Prusse, confiées à des employés (*Revisoren*, *Registratoren*, *Journalisten*, *Kalkulatoren*, und *Kanzlei-Beamten*). La nomination aux places de conseiller (*Geheime-ober-Rechnungs-Rathe*) est faite par le roi sur la proposition des présidents de province, qui doivent présenter les fonctionaires dont ils auraient remarqué l'intelligence et distingué les services. La nomination des réviseurs et autres fonctionnaires inférieurs appartient au président de la Cour, qui est seulement tenu de suivre certains règlements sur l'avancement du personnel.

[1] Cette matière est exposée très-méthodiquement par M. Pözl, professeur à l'Université de Munich, dans son ouvrage sur *le droit administratif bavarois* (*Bayerisches Verwaltungs-Recht*, p. 484-500).

Pour comprendre la compétence de la Cour des comptes, il est indispensable de dire auparavant ce qu'on entend par *contrôle supérieur*. Les autorités administratives doivent, au commencement de chaque année, dresser un état où elles indiquent la distribution qu'il leur paraît le plus convenable de faire des fonds qui ont été mis à leur disposition dans l'interêt de la bonne exécution des services. Cette distribution est soumise au contrôle général et approuvée ou modifiée. Une fois qu'elle a été arrêtée, il n'appartient pas aux chefs de service de modifier les articles même par des virements d'un chapitre à un autre : « Tout excédant de « dépense sur un titre de l'État, qu'il puisse ou non « être couvert au moyen d'une économie sur un autre « chapitre, est considéré comme déficit et laissé à la « charge du comptable ou des autorités qui ont or- « donné ce surplus de dépense. » (Art. 26 de l'ordonnance du 18 décembre 1824.) Ces virements peuvent cependant, dans une certaine mesure, être autorisés par le contrôle général. Il résulte de là que la *spécialité législative* n'est pas admise par le droit public de Prusse, Dernièrement, la Chambre des députés ayant voté une proposition qui avait pour but de l'établir avec rigueur, il en est résulté une crise ministérielle et une dissolution de la Chambre (proposition de M. Hagen).

L'art. 2 de l'ordonnance désigne en ces termes les personnes qui sont soumises à la compétence de la Cour : « La compétence de la Cour s'étend générale- « ment : 1° aux comptes des caisses, fonds spéciaux, « magasins et dépôts de matériaux dont les *états* sont

« soumis à la révision du contrôle général; 2° aux « comptes des établissements qui sont placés sous la « garantie de l'État, alors même que leurs états ne « seraient pas soumis à la révision du contrôle géné- « ral et qu'ils ne seraient pas tenus à une reddition de « compte en forme. Dans ce dernier cas l'examen est « fait par la Chambre d'après l'inspection des livres. « Le compte des fonds spéciaux, même quand il n'y a « pas lieu de dresser des états annuels, est néanmoins « soumis à la révision de la Cour des comptes, si les « fonds proviennent de l'État. » Il est des comptes d'une fort petite importance dont la révision est faite par les autorités administratives et pour lesquels le contrôle judiciaire a été jugé inutile. L'article 2 de l'ordonnance a posé le principe, et des règlements postérieurs ont déterminé quels seraient les comptables qui ne compteraient pas devant la Cour.

La Chambre suprême des comptes a pour mission de s'assurer que les recouvrements et les dépenses se font conformément aux lois et aux affectations prévues, et que l'administration de l'État est conduite suivant les règles et l'esprit des ordonnances. D'après les résultats des comptes, la Chambre propose tous les changements qui lui paraîtraient nécessaires ou seulement utiles à une bonne administration ou, pour employer l'expression allemande, à la *réalisation du but de l'État* (*zur Beförderung des Staats-Zwecks*).

Ainsi, la Chambre suprême des comptes ne se borne pas à reviser les opérations des comptables; elle a le droit de pénétrer dans les faits administratifs eux-mêmes.

Le conseiller-rapporteur doit examiner comment l'administration est conduite et constater les abus ou infractions. La Chambre présente aussi des observations sur les revenus et les moyens qui lui paraîtraient propres à rendre chaque branche plus productive, sans oppression du contribuable. Elle examine si les dépenses ont été conduites avec autant d'économie que possible et indique les rédactions qui lui paraîtraient pouvoir être faites, sans qu'il en résultât aucun inconvénient pour la bonne exécution des services (art. 3 de l'ordonnance).

Les comptes présentés à la Chambre suprême sont dressés d'après le grand-livre (*muss auf Manuale gegrundet sein*) dont les totaux doivent être identiques à ceux du compte et être écrits sans rature ni interligne. Avant d'arriver à la Chambre suprême, ils sont vérifiés administrativement et certifiés exacts. Si la Chambre trouve des fautes de calcul, les calculateurs qui avaient vérifié le compte sont punis d'une amende de 5 à 50 thalers, et, après deux condamnations pour erreur de calcul, sont sujets à destitution. Les délais pour la production des comptes et pour les réponses aux observations sont déterminés par la Chambre elle-même[1].

535. **Espagne.** — Nous allons donner une idée de la comptabilité en Espagne en traduisant ici un passage de l'ouvrage tant de fois cité de M. Colmeiro.

[1] Ordonnance du 18 décembre 1824, art. 44 à 49. — V. dans le *Staats-Wörterbuch* de MM. Bluntschli et Brater, le mot *Finanzbehörde*.

« La comptabilité, dit-il, est *législative, administrative* ou *judiciaire*. La première fixe les rapports de l'administration avec le pouvoir législatif et détermine les devoirs des autorités chargées, par la loi ou par le gouvernement, d'utiliser les revenus publics dans l'intérêt bien entendu des populations. — La seconde comprend tous les faits relatifs à l'entrée et à la sortie des fonds du Trésor et toutes les opérations de l'administration concernant les recouvrements et les dépenses. Cette multiplicité d'actes administratifs aboutit à des principes et à des méthodes qui les coordonnent dans l'unité, et, au moyen de la centralisation des résultats partiels et généraux, introduisent l'exactitude et la régularité dans un système si compliqué. — Enfin la comptabilité judiciaire comprend l'organisation du *tribunal des comptes* et sa compétence qui s'étend sur les actes des receveurs et des payeurs. C'est une juridiction à laquelle sont soumises toutes les autorités qui ont un maniement de fonds publics.

« 1° *Comptabilité législative.* Le budget peut être considéré comme le bilan général de l'État, puisqu'il contient le résumé de toutes les prévisions individuelles ou spéciales, divisées en chapitres et articles, tant pour les recettes que pour les dépenses. . .

. . . . . .

« Chaque ministre dresse, pour son département, un budget en prévision et l'envoie au ministre des finances (*ministerio de la Hacienda*), qui rédige le budget total (*presupuesto general*), et le soumet à l'approbation des Cortès; en même temps, le ministre

des finances présente le budget des recettes ou l'ensemble des moyens qui serviront à couvrir les dépenses des divers départements. Il est de principe, en Espagne, que toute proposition de dépense doit être accompagnée de l'indication des voies et moyens.

« Le budget de chaque ministère comprend les dépenses relatives à ce département, divisées suivant leur nature, et subdivisées ensuite en un certain nombre d'articles où les détails sont indiqués.

« Le budget n'est valable que pour l'année à laquelle il correspond, et l'on doit annuler les crédits qui n'auraient pas été employés, à l'exception de ceux qui, d'après la loi, ont un caractère permanent. Cependant, pour terminer les opérations de liquidation, de payement et de recouvrement, l'exercice demeure ouvert jusqu'au mois de juin de l'année qui suit immédiatement. Les recettes non recouvrées et les dépenses non payées avant cette époque sont portées au budget de l'année courante par des articles additionnels.

« Lorsqu'il y a lieu de pourvoir à une dépense urgente et d'une absolue nécessité, mais qui n'a pas été prévue lors de la discussion du budget, un décret royal autorise le ministre compétent à faire la dépense, au moyen d'un *crédit supplémentaire*, s'il s'agit de services portés au budget pour des sommes insuffisantes, ou d'un *crédit extraordinaire*, s'il s'agit de dépenses nouvelles non prévues au budget pour une somme quelconque. En tout cas, ces crédits ne sont accordés que provisoirement et sauf approbation par les Chambres. A la plus prochaine session, le gouvernement

doit demander la régularisation de l'ouverture de ces crédits. Les décrets royaux qui ouvrent des crédits supplémentaires ou extraordinaires sont soumis à l'approbation du conseil des ministres; faute de cette approbation, les ordres du roi ne doivent pas être exécutés par le ministre des finances[1].

« Chaque année, le gouvernement présente aux cortès le budget général des dépenses pour l'année suivante, et l'exposé des voies et moyens; il le soumet d'abord à la délibération du *congrès des députés* auquel appartient l'initiative en matière de contributions[2].

« 2° *Comptabilité administrative.*— Chaque ministre emploie les crédits pour les dépenses auxquelles ils ont été affectés; il ne peut pas appliquer les excédants d'un chapitre aux dépenses d'un autre chapitre; mais, dans les limites du même chapitre, il est autorisé à virer d'un article à un autre.

« Tous les mois, le conseil des ministres arrête la distribution des fonds, conformément aux chapitres du budget des divers départements. Pour retirer du Trésor la somme qui est mise à sa disposition pour le mois, le ministre (chacun suivant sa compétence) est obligé de présenter le chapitre ou les chapitres auxquels ces fonds sont appliqués. Sinon, les deniers ne lui sont pas livrés.

« Les comptes individuels de recette des chefs et employés sont classifiés et mis en ordre de manière

[1] Loi du 20 février 1850, art. 20 à 28.
[2] Constitution de 1845, art. 36 et 75.

que leur réunion produise le compte général. Quel que soit le ministère duquel ils relèvent, ils rendent des comptes mensuels et un compte annuel à la direction de la comptabilité générale. Après examen fait par la direction en la forme administrative, ces comptes sont envoyés au tribunal des comptes (*Tribunal de cuentas*).

« Les comptes de distribution et de payement pour chaque ministère, sont réunis à la *division de comptabilité* du département ministériel qui, après les avoir examinés et approuvés, les envoie au Tribunal des comptes. Des copies certifiées sont aussi, par mois et par an, adressées à la *comptabilité générale* (*Contaduria general*). . . . . .

. . . . . .

« 3° *Comptabilité judiciaire*. Tous les agents du gouvernement qui administrent des fonds publics sont astreints à rendre compte des sommes par eux recouvrées ou dépensées. Quiconque manie des deniers publics, que ce soit en vertu d'une attribution permanente ou d'une qualité accidentelle, est par le fait seul du maniement obligé de rendre compte, suivant les règles de justification établies pour chaque cas. — Cette obligation est tellement inhérente à l'administration des deniers publics, que la loi prohibe expressément d'introduire dans les contrats faits, au nom de l'Etat, avec des fournisseurs du matériel, toute clause qui aurait pour but de dispenser les personnes responsables des justifications nécessaires pour obtenir décharge.

« C'est dans ce but qu'a été institué le Tribunal des

comptes; ce corps est le plus ancien de ceux qui constituent l'administration des finances, et dès l'antiquité la plus reculée, il a eu la mission de surveiller l'administration et la perception des revenus publics.

« Quoiqu'il ait plusieurs points de ressemblance avec les juridictions ordinaires, le Tribunal des comptes appartient à l'ordre administratif. La ressemblance avec les institutions de l'ordre judiciaire est, au reste, purement apparente, et cela ne peut pas être autrement; car on ne pourrait pas, sans briser l'unité de l'administration, attribuer une compétence ordinaire au Tribunal des comptes.

« La loi, cependant, pour des motifs spéciaux devrait conférer l'inamovibilité aux membres qui composent le Tribunal des comptes. Ils ont à exercer un droit de censure, un droit d'inspection rigoureuse sur tous les actes du pouvoir exécutif qui concernent l'administration des deniers publics; mission délicate, dont le fidèle accomplissement est si pénible qu'il serait difficile d'espérer l'indépendance de ses décisions, si elle n'était pas soutenue par le principe de l'inamovibilité. L'inamovibilité serait une mesure meilleure que la nomination des magistrats par les Cortès, ainsi qu'on l'a proposé quelquefois. Cette attribution est peu appropriée à la nature des Cortès, et son exercice pourrait donner lieu à de graves erreurs.

« L'organisation du tribunal actuel des comptes n'est pas conforme aux principes que nous venons d'exposer, et nous espérons que le moment de sa réforme n'est pas éloigné.

« Il se compose d'un président, de cinq conseillers

(*ministros*) et d'un ministère public (*fiscal*). Une direction ou division de la comptabilité avec un nombre suffisant de calculateurs, et autres employés, est attaché au tribunal[1]. »

QUATRIÈME PARTIE.

PROJETS PRÉSENTÉS PAR QUELQUES PUBLICISTES ET CONCLUSIONS.

Sommaire.

536. Examen des critiques proposées par M. de Montcloux. — Durée des exercices financiers.
537. Des ordonnateurs secondaires.
538. Suppression des payeurs.
539. Garantie contre les ordonnateurs.
540. Suppression de l'inamovibilité.
541. Absorption des comptabilités départementale et communale.
542. Percepteurs généraux avec des préposés spéciaux.
543. Appréciation de ces projets de réforme.

536. En 1840, M. de Montcloux a proposé des réformes nombreuses dont quelques-unes ont été adoptées et consacrées par des lois postérieures; la loi de 1845, sur les comptes-matières notamment, n'a fait que mettre heureusement à exécution une idée depuis longtemps émise et que M. de Montcloux avait énergiquement soutenue. Nous allons exposer et apprécier les propositions de cet écrivain qui ne sont pas passées dans la pratique.

M. de Montcloux propose, en premier lieu, de circonscrire exactement l'exercice dans les limites de l'année et de ne point continuer l'ordonnancement et la liquidation sur les fonds de l'exercice expiré.

Il suffirait pour cela de diviser le budget de l'année

[1] *Derecho administrativo español*, por Manuel Colmeiro, t. II, p. 196 à 206 et numéros 1659 à 1698 et 2e édit., nos 1743 et suiv.

courante en trois colonnes ; une pour la dépense ; la seconde pour la recette ; la troisième pour le service des exercices expirés. Les crédits dont les ordonnateurs n'auraient pas disposé dans l'année seraient, dans ce système, reportés de plein droit au budget de l'année suivante, à la colonne des exercices clos et les fonds seraient tenus à la disposition des ministres jusqu'à l'expiration des cinq années après lesquelles les créanciers de l'État sont déchus de leur droit. Si l'ordonnancement avait été fait, le mandat ne serait pas annulé et le payement en pourrait être demandé pendant cinq ans. On éviterait ainsi l'enchevêtrement de deux années et les réordonnancements, ce qui amènerait une simplification des écritures.

537. M. de Montcloux demande aussi que les ministres soient déchargés d'une partie de l'ordonnancement par la création d'ordonnateurs secondaires dans les départements. A la place des ordonnateurs délégués du ministre et agissant sous sa responsabilité, il voudrait que les ordonnateurs secondaires fussent institués par la loi, investis d'attributions propres et agissant sous leur propre et unique responsabilité. Le ministre ne serait responsable que des ordres de payement signés par lui.

538. M. de Montcloux ne demandait pas qu'on supprimât les payeurs, mais seulement leur caisse. Le rôle principal et vraiment utile du payeur ne consiste pas dans la numération des espèces ; l'examen de la régularité des payements et la vérification des pièces constituent sa principale fonction. Le payement matériel, disait M. de Montcloux, pourrait donc être fait aux caisses des receveurs, et spécialement par un employé

que le receveur général enverrait avec des fonds dans les bureaux du payeur. On éviterait ainsi de réunir sur la personne du payeur le rôle de contrôleur et celui de manutenteur de deniers.

Bien loin de proposer la suppression des payeurs, M. de Montcloux voudrait leur donner une importance nouvelle et en faire des *contrôleurs généraux des finances* dans le département. Non-seulement ils viseraient les mandats de payement et s'assureraient de la qualité des parties prenantes ; ils auraient aussi droit d'inspection sur les caisses et les livres des receveurs généraux et particuliers. Ce seraient des auxiliaires permanents de l'inspection des finances. Quant à l'inspection générale des finances, M. de Montcloux serait d'avis de la localiser et de créer des circonscriptions entre lesquelles seraient répartis les inspecteurs généraux. Cette permanence permettrait aux inspecteurs de mieux connaître les préposés soumis à leur contrôle et de bien proportionner la surveillance aux besoins du service.

539. Les ordonnateurs étant responsables des ordres qui ouvrent les caisses du trésor, l'État devrait avoir une garantie réelle à leur égard tout aussi bien qu'à l'égard des comptables manutenteurs de deniers. Ceux-ci peuvent malverser sans doute, mais les autres ont des moyens légaux de mal dépenser et le danger que court l'État est au moins égal dans les deux cas. En conséquence, M. de Montcloux propose d'exiger des ordonnateurs un cautionnement et de soumettre leurs biens au privilége du trésor. Les attributions de la Cour des comptes sont trop restreintes, dit-il ; au lieu de la borner aux comptes de deniers, il fau-

drait la charger « de juger la gestion des ordonnateurs, tant sous le rapport matériel que sous le rapport moral, ainsi que de prononcer sur la gestion des payeurs, en ce qui concerne la validité des quittances et l'observation des règles de comptabilité[1]. »

540. L'organisation de la Cour des comptes paraît aussi à M. de Montcloux être défectueuse. Il demande qu'on supprime l'inamovibilité des conseillers référendaires, qu'on augmente le nombre des classes et que l'avancement ait toujours lieu au choix.

541. La plus grave des mesures que propose M. de Montcloux est celle qui consisterait à supprimer la comptabilité communale et départementale pour l'absorber dans la comptabilité générale de l'État. Bien loin d'augmenter les ressources de ces personnes morales et de leur permettre d'en disposer comme d'un trésor à elles propre, il propose de verser tous les fonds communaux et départementaux à la caisse du receveur de l'État et de faire ordonnancer les dépenses par les ordonnateurs du Trésor.

542. M. de Montcloux propose aussi une réforme radicale pour la perception de l'impôt. Au lieu de receveurs diversifiés suivant la nature des revenus, il chargerait les percepteurs de recouvrer tous les revenus ou au moins la plus grande partie. Lorsque les besoins d'un service l'exigeraient, ils pourraient se faire représenter par des agents ou préposés ayant des connaissances spéciales. Afin d'éviter les encaisses considérables, chaque percepteur ferait des versements fréquents.

[1] De Montcloux, p. 328.

543. Telles sont, en substance, les propositions qui constituent le système de M. de Montcloux et que nous allons reprendre une à une.

A ne considérer que le point de vue de la comptabilité et de la garantie du Trésor, il y aurait tout autant de raisons pour demander un cautionnement aux ordonnateurs que pour l'exiger des comptables de deniers. Mais ce point de vue n'est pas le seul qu'il y ait à envisager. Les ordonnateurs sont des agents politiques pour lesquels il faut laisser la plus grande latitude aux choix du gouvernement. Exiger un cautionnement d'un ministre? Cette obligation restreindrait considérablement le nombre des personnes que le gouvernement pourrait appeler à la direction des affaires publiques; car le cautionnement à exiger serait naturellement fort élevé, et, par conséquent, constituerait une condition difficile à remplir. Même observation en ce qui concerne les préfets. Dans un intérêt politique, la loi n'a pas voulu fixer de conditions de capacité pour les fonctions de préfet; ce serait aller contre cette pensée et créer la restriction la plus considérable au choix du gouvernement que de les soumettre à un cautionnement. Réunir les fonds d'un cautionnement considérable c'est une obligation gênante à laquelle on se soumet lors qu'il s'agit d'une position stable et à l'abri des brusques variations de la politique. Mais pour une fonction fragile comme celle de préfet ou de ministre, s'il est vrai qu'on trouverait des ambitieux prêts à se soumettre aux plus dures exigences, des hommes plus utiles ne voudraient pas accepter ces conditions. Je pense du reste,

avec M. de Montcloux, qu'il serait bon de restreindre la responsabilité des ministres aux crédits directement ordonnancés par eux. La responsabilité qu'on leur impose pour des détails qu'ils ne connaissent pas et dont il leur est impossible de se rendre compte, est une injustice. Elle a d'ailleurs toujours été illusoire; car, pourrait-il tomber dans l'esprit d'un député raisonnable de mettre à la charge d'un ministre des faits qu'il lui était absolument impossible de prévenir et seulement de connaître? En la limitant on rendra, sans doute, cette responsabilité plus efficace. Je verrais moins d'inconvénients à grever d'hypothèque, au profit du Trésor, les biens des ordonnateurs. S'il est difficile de se procurer un cautionnement, il en est autrement de l'hypothèque. Comme elle grèverait, de droit, les biens des ordonnateurs et que d'ailleurs ceux qui n'en auraient pas ne seraient pas obligés de s'en procurer, la garantie du Trésor ne serait pas gênante et n'aurait pas pour résultat de restreindre les choix politiques du Gouvernement.

Supprimer la caisse des payeurs et les restreindre au rôle de vérificateurs pour la régularité des payements serait une simplification utile et d'ailleurs conforme à l'esprit de la loi qui n'a institué les payeurs que pour s'assurer de la validité des payements[1].

Pourquoi localiserait-on les inspecteurs généraux? La loi a précisément voulu éviter les relations d'intimité qui finiraient par s'établir, entre les inspecteurs et les inspectés, à la suite d'une résidence prolongée

[1] Ceci était écrit avant le décret qui a supprimé les payeurs pour joindre leurs attributions à celles des receveurs généraux.

dans les mêmes lieux. L'efficacité de l'inspection sera plus sûre si les inspecteurs ne connaissent pas les inspectés, et c'est avec raison, au contraire, que chaque année on envoie des inspecteurs visiter des lieux différents. Cette pratique est confirmée par l'exemple de l'étranger. En Bavière, ainsi que nous l'avons fait remarquer plus haut, les conseillers à la chambre des comptes, qui sont en même temps inspecteurs des finances, changent chaque année de circonscription.

Nous avons, dans le courant de ce travail, indiqué les inconvénients qu'il y aurait à donner à la Cour des comptes le droit de juger les ordonnateurs; le pouvoir qu'elle a de faire des observations sur les abus de l'ordonnancement est une garantie suffisante. Ces observations sont publiées dans le rapport à l'Empereur et portées à la connaissance des chambres. La publicité et la censure d'un corps considérable suffisent pour prévenir les malversations, et il est probable que le droit de rendre des arrêts exécutoires n'ajouterait que peu de chose au contrôle de la Cour des comptes sur les ordonnateurs. Inutile dans presque tous les cas, ce pouvoir conféré à la Cour des comptes pourrait avoir les plus grands inconvénients si la cour voulait, s'appuyant sur son inamovibilité, entraver l'administration et entreprendre, comme on le disait avant 1789, de *mettre la couronne au greffe*. Sans doute quand on connaît la composition de la cour, on jugera que cette crainte est chimérique; mais une institution ne doit pas être jugée d'après le caractère des hommes auxquels elle est confiée. Si les conseillers d'aujourd'hui sont assez pénétrés du

sentiment de leur devoir pour ne pas entraver la marche du gouvernement, ne peut-on pas supposer que, dans un autre temps, le désaccord s'établirait entre la Cour des comptes et les ministres? Les haines politiques sommeillent mais elles peuvent se réveiller. Il y aurait imprudence à créer des relations grosses de conflits entre l'administration et un corps inamovible.

La perception de tous les revenus par des préposés uniques, offrirait l'avantage d'une grande économie et on pourrait, à l'appui de cette modification, invoquer l'exemple de la Belgique. Mais il est probable, sinon certain, que la perception serait moins bien faite et que l'État perdrait, par la diminution des recouvrements, ce qu'il aurait gagné par la réduction des frais. L'administration de chaque branche de revenu est une véritable science, et, dans tous les services, on a de la peine à trouver des employés possédant d'une manière complétement satisfaisante les connaissances spéciales qui lui sont nécessaires. La proposition de M. de Montcloux augmenterait considérablement cette difficulté.

Nous aurions sans hésitation rejeté l'absorption que propose le même auteur des ressources communales et départementales dans le budget de l'État, si cette opinion n'avait pas été adoptée par M. le marquis d'Audiffret; mais cette autorité nous a ramené à l'examen de la question.

Depuis que MM. d'Audiffret et de Montcloux ont écrit, la question de décentralisation a fait quelques progrès. Nos mœurs se concilieraient mal, je le crois, avec des institutions de *self-government* telles

qu'elles existent en Angleterre; nous ne sommes pas habitués, comme l'aristocratie du Royaume-uni, à nous occuper gratuitement des affaires publiques, et il faut convenir que la division des fortunes sur le continent explique pourquoi nous sommes moins disposés que les Anglais à nous contenter de distinctions purement honorifiques. Malgré l'obstacle que nos mœurs publiques opposent au développement des institutions de *self-government*, on ne peut nier que l'opinion montre une tendance favorable à la décentralisation; ce serait la méconnaître que de supprimer le peu qui reste de la vie communale ou départementale. Alors même que cette absorption aurait pour conséquence de simplifier les écritures, ce serait, pour un faible avantage, supprimer des personnes morales dont l'existence est fondée sur la nature des choses. Le jour où la commune s'absorbera dans l'État, les libéralités des citoyens cesseront de créer des institutions municipales de bienfaisance ou autres. Les donations sont inspirées par un sentiment d'affection qui ne peut naître qu'autant que la personne du donataire est connue. La commune est assez restreinte pour qu'on s'y attache et l'amour du clocher est un sentiment aussi profond que général. Quand on s'élève de la commune au département, l'affection devient moins vive et les libéralités diminuent sensiblement, parce que le donataire est moins connu et, par conséquent, moins aimé. Quant à l'État, nous sommes plus enclins à lui demander qu'à le gratifier; le jour où les communes et les départements auront cessé de vivre de leur vie propre, pour s'éteindre dans une sorte de

vague administratif, la générosité des donateurs ne tardera pas à tarir.

Nous n'approuvons pas, enfin, la proposition que fait M. de Montcloux de supprimer l'inamovibilité des conseillers référendaires à la Cour des comptes. L'exemple des pays étrangers semble donner raison à l'honorable écrivain, et dernièrement encore une loi du parlement italien a institué des employés pour faire le travail de vérification qui, chez nous, est confié aux conseillers référendaires.

L'inamovibilité des référendaires n'a produit aucun inconvénient et, même au point de vue de l'expédition des affaires, elle s'est conciliée avec la rapidité qu'on pouvait désirer. En tout cas, les retards qui ont quelquefois éprouvé la patience des comptables s'expliquent plutôt par l'insuffisance du personnel que par le principe de l'inamovibilité. La solidité de la position ne peut que donner de l'autorité aux décisions d'une Cour dont les arrêts sont non-seulement délibérés par des magistrats, mais préparés par d'autres magistrats secondaires inamovibles comme les premiers. S'il y avait une modification à introduire sur ce point, je serais plutôt d'avis d'imiter l'ancienne législation qui donnait aux conseillers auditeurs voix délibérative dans les affaires qu'ils rapportaient[1].

[1] La Cour des comptes se compose de : 1° un premier président; 1° trois présidents de chambre; 3° dix-huit conseillers maîtres; 4° quatre-vingt conseillers référendaires, dont vingt-quatre de première classe et soixante de deuxième; 5° vingt auditeurs; 6° d'un procureur général; 7° d'un greffier. Les présidents, conseillers maîtres et les référendaires sont nommés à vie et inamovibles. Les conseillers maîtres sont divisés entre les trois chambres; mais les référendaires ne sont spécialement attachés à aucune chambre et peuvent rapporter à toutes les trois. La loi organique divisait entre les chambres les affaires d'après leur nature; mais dans l'usage les comptes

61. Représentants du pape à l'étranger. — Légats *à latere*. 61.
62. Archevêques, évêques, curés et desservants. 62.
63. Chapelles vicariales et annexes, *id.*
64. Diocèses. 63.
65. Déposition des évêques. 64.
66. Suite, *id.*
67. Métropolitain. 65.
68. Vicaires généraux et vicaires capitulaires. *id.*
69. Chapitres, *id.*
70. Organisation des cultes. — Protestantisme. 67.
71. Suite, *id.*
72. Suite. 68.
73. Suite, *id.*
74. Suite. 69.
75. Suite. 70.
76. Suite, *id.*
77. Organisation des cultes. — Culte israélite. 71.
78. Suite. 72.
79. Suite, *id.*
80. Suite. 73.
81. Suite. 74.
82. Suite, *id.*
83. Cultes non reconnus. 75.
84. Observation générale sur tous les cas d'abus. 76.
85. § 1er. Usurpation et excès de pouvoirs. 79.
86. Usurpations en matière de peines. 80.
87. Des usurpations qui ne donnent pas lieu à recours pour abus. 82.
88. Le recours ne s'applique pas aux actes que les archevêques ou évêques font en vertu de pouvoirs *purement administratifs*, *id.*
89. Suite. 84.
90. De l'usurpation d'une autorité ecclésiastique sur une autorité de même nature. 85.
91. Réunion des conciles et synodes. 86.
92. Des livres d'église et de l'autorisation épiscopale. 87.
93. Suite. 88.
94. Suite. *id.*
95. Suite. 90.
96. Suite. 91.
97. Observation. Archevêque de Lyon. — Évêque de Poitiers. 95.
98. § 2. Contravention aux lois et règlements. 96.
99. Mandement de l'évêque de Moulins sur les biens des séminaires. 98.
100. Contraventions aux règlements. 99.
101. Des tarifs des droits d'oblations pour l'administration des sacrements. *id.*
102. Un ministre du culte peut-il être poursuivi devant les tribunaux pour délits commis dans l'exercice de ses fonctions, sans l'autorisation du Conseil d'État ? 100.
103. Exposé des divers systèmes. 102.
104. Suite. 104.

105. Suite. 106.
106. Suite. 107.
107. Suite, *id.*
108. Du prêtre qui procède à un mariage religieux avant le mariage civil. 108.
109. De l'injure en chaire. 109.
110. Suite, *id.*
111. § 3. Contravention aux canons reçus en France.— Histoire du droit canonique. 113.
112. Suite. 115.
113. Suite. 117.
114. Suite, *id.*
115. Recours pour déposition irrégulière. 118.
116. Suite. 120.
117. Suite, *id.*
118. Suite. 121.
119. Suite. 123.
120. Effets de la déclaration d'abus contre une sentence irrégulière d'interdiction *à sacris*. 125.
121. Suppression des titres ecclésiastiques. — Réunion de la cure au chapitre. 127.
122. De la nomination des vicaires capitulaires. 130.
123. Le recours n'est pas admissible contre une sentence épiscopale qui aurait prononcé une peine canonique trop forte. 131.
124. § 4. Attentat aux libertés, franchises et coutumes de l'Église gallicane. 132.
125. Histoire des libertés de l'Église gallicane. 133.
126. Suite. 134.
127. Suite. 135.
128. Suite. 136.
129. Suite, *id.*
130. Suite. 138.
131. Suite, *id.*
132. Suite. 140.
133. Suite. 141.
134. Suite. 142.
135. Suite, *id.*
136. Déclaration de 1682.
137. Libertés de l'Église gallicane dans le temps présent. 147.
138. Suite. — Recours importants fondés sur ce motif. 148.
139. Déclaration d'abus contre l'évêque de Moulins, en date du 2 avril 1857. 149.
140. § 5. Trouble arbitraire des consciences, oppression, injure, scandale public, *id.*
141. Affaire Montlosier. 153.
142. Menace par l'évêque de Châlons de refuser l'administration des sacrements aux élèves de l'Université. 155.

200. Droit intermédiaire. — Système des administrations collectives. 214.
201. Loi du 22 décembre 1789 — Conseil général et directoire. 15.
202. Procureur général-syndic, *id.*
203. Suite. 216.
204. Conseil général. — Sa composition, *id.*
205. Loi du 14 frimaire an II, *id.*
206. Organisation départementale sous la Constitution du 5 fructidor an III. 217.
207. Angleterre. — Juges de paix. — Comté. — Sessions tenues par les juges de paix. 218.
208. *Custos rotulorum.* 220.
209. Origine de la dénomination des juges de paix. 221.
210. Du shérif, *id.*
211. Suite. 222.
212. Trésorier. — Coroner. — Constables. 224.
213. Milices. — Lord-lieutenant, *id.*
214. Principe de l'administration en Angleterre. 225.
215. États-Unis. — De l'État. 226.
216. Division de l'État en comtés. 227.
217. Du comté dans la Nouvelle-Angleterre. *id.*
218. Défaut de hiérarchie dans l'administration américaine. — Comment est remplacé le principe hiérarchique. 229.
219. Cour des sessions. 230.
220. Importance du comité dans les États du Sud. 231.
221. Belgique. 232.
222. Attributions du conseil provincial. 233.
223. Députation permanente. 234.
224. Différences qui distinguent la députation permanente de notre conseil de préfecture. 235.
225. Dépenses provinciales, *id.*
226. Hollande. 236.
227. Allemagne. — Organisation provinciale en Autriche. 238.
228. Diètes provinciales. 239.
229. Régime spécial à la Hongrie. 241.
230. Comparaison des diètes avec nos conseils généraux. — Subdivisions administratives de la province. — Cercles et arrondissements, *id.*
231. Bavière. 242.
232. Administration des cercles. 243.
233. Prusse. 245.
234. Administration du cercle. — *Landrath.* 245.
235. De la régence. 246.
236. Administration provinciale. 247.
237. Président supérieur de la province (*Oberprœsident*). 248
238. Espagne. — Attributions du *gouverneur civil* de la province, *id.*
239. Différences et points de ressemblance entre le gouverneur civil et notre préfet. 250.
240. Conseil de la province, *id.*

241. Députation provinciale. 252.
242. Suite. 253.
243. Le gouverneur représente en justice l'État et la province. 254.

AFFOUAGE. T. I, p. 170. T. IV (V. *Bois et Commune*) et T. VII (V. *Conseil de préfecture, Juridiction*).

AGENTS DU GOUVERNEMENT. Poursuite contre les agents. T. III.
269. Consécration du principe de la responsabilité des fonctionnaires par le décret du 3 juillet 1789 et la Constitution du 3 septembre 1791. 338.
270. Code pénal, *id.*
271. Art. 75 de la Constitution du 22 frimaire an VIII. 340.
272. Cet article est-il encore en vigueur? — Il ne s'applique pas aux ministres, *id.*

Nous devons faire observer ici que l'opinion soutenue au texte (p. 340, n° 279 du t. III) n'est pas admise dans la pratique. La pratique n'a d'ailleurs eu que bien rarement à s'occuper de poursuites civiles contre un ministre pour faits relatifs à l'exercice de ses fonctions.

273. Que faut-il entendre par ces mots : *agents du gouvernement?* 342.
274. La garantie appartient-elle aux maires comme administrateurs de la commune? 347.
275. *Quid* des personnes qui composent les corps délibérants de l'ordre administratif? 348.
276. *Quid* des membres du Conseil d'État et des conseils de préfecture? 349.
277. La garantie protége le fonctionnaire après la cessation des fonctions et même les héritiers, s'ils sont poursuivis pour faits de leur auteur relatifs aux fonctions administratives. 351.
278. La garantie s'applique aux *faits connexes* à l'exercice des fonctions. 353.
279. La garantie s'applique aux poursuites criminelles intentées par le ministère public et aux actions civiles possessoires et pétitoires. — Elle constitue un moyen d'ordre public qui peut être proposé en tout état de cause, même devant la Cour de cassation. 353.
280. Dispositions exceptionnelles touchant les receveurs de deniers publics. 356.
281. Dispositions exceptionnelles. — Suite. — Délégation aux directeurs généraux. 357.
282. Suite. 358.
283. Suite. 360.
284. L'autorisation préalable n'est pas exigée pour les poursuites ordonnées par le chef de l'Etat. 361.
285. Droit comparé. — Angleterre, *id.*
286. — Etats-Unis. 362.
287. — Belgique, *id.*
288. — Espagne. 363.

ALGÉRIE (V. *Conflits*). T. VII. — Évêchés. T. IV (V. *Divisions administratives.*)

265. Divisions nouvelles. 277.
266. Constables. 278.
267. Belgique. — Commissaires du roi dans les arrondissements. 279.
268. Espagne. — Partidos. — Jefes civiles. 281.

ASSOCIATIONS SYNDICALES. T. V.

257. Associations syndicales. — Loi du 21 juin 1865. — 322.
258. Formalités à suivre pour l'établissement d'une *association autorisée*. 323.
259. Personnalité morale des associations syndicales. 325.
260. Les actes énumérés dans l'art. 3 de la loi du 21 juin 1865 peuvent-ils être faits sans l'approbation du préfet? *id.*
261. Application de la loi du 16 septembre 1807 et de la loi du 14 floréal an XI. 326.
262. Curage et redressement des rivières non navigables ni flottables. 328.
263. De l'asséchement des mines et des travaux contre l'inondation des villes. 329.
264. Expropriation, indemnités et recouvrement des contributions, *id.*

ATELIERS DANGEREUX OU INCOMMODES. T. V.

502. Division des établissements dangereux, incommodes ou insalubres. 569.
503. Régime administratif antérieur au décret de décentralisation, *id.*
504. Décret du 25 mars 1852. 570.
505. Oppositions à l'autorisation. 571.
506. Suite. 572.
507. Suite, *id.*
508. Pourvoi des opposants devant le conseil de préfecture. 573.
509. Suite. 574.
510. Suite. — Établissement de troisième classe. 575.
511. Délai des oppositions. 576.
512. Suppression. — Première classe. 577.
513. Suite. 578.
514. Suite. — Deuxième et troisième classes, *id.*
515. Suppression pour inexécution des charges. 580.
516. Est-il dû une indemnité au propriétaire de l'établissement supprimé? 581.
517. Des établissements non classés. 583.
518. Droits de la police municipale. 584.
519. Abattoirs communaux, *id.*
520. Les tiers peuvent-ils demander une indemnité devant les tribunaux ordinaires? 585.
521. Suite. 587.
522. Quelle est l'espèce de dommage pour laquelle une indemnité peut être demandée? 589.
523. Conclusion. 591.

AUDITEUR. (*V. Conseil d'État*).

Les auditeurs, au nombre de quatre-vingts, sortent après cinq ans lorsqu'ils ne sont pas nommés maîtres des requêtes. — Le cinquième ou seize sortent chaque année.

AUTORISATION DE PLAIDER. T. V.

272. De l'autorisation de plaider pour les communes. 336.
273. De la commune demanderesse, *id.*
274. Suite. 338.
275. Suite. — Juridictions administratives. 339.
276. Nouvelle autorisation pour l'appel et le pourvoi en cassation, *id.*
277. Actions possessoires. 340.
278. Pourvoi au Conseil d'Etat contre le refus du conseil de préfecture. 341.
279. Conséquences du défaut d'autorisation. 341.
280. Le consentement du conseil municipal est nécessaire. 342.
281. La délibération du conseil municipal est exigée, même pour agir devant les juridictions administratives. 343.
282. Actions intentées par les contribuables, *id.*
283. Le contribuable doit-il obtenir une nouvelle autorisation pour faire appel ? 344.
284. De la commune défenderesse. 345.
285. Effet interruptif de la remise du mémoire. 346.
286. La remise du mémoire fait-elle courir les intérêts? 348.
287. Conséquences du refus d'autorisation, *id.*
288. Droit d'opposition. 349.
289. Le consentement du conseil municipal est indispensable à la commune défenderesse. 350.
290. Lorsque le conseil municipal est d'avis de plaider, et que le conseil de préfecture a autorisé, si le maire n'agit pas, le préfet peut intervenir en vertu de l'art. 13 de la loi du 18 juillet 1837. — 352.
291. Le conseil de préfecture agit comme tuteur quand il statue sur une autorisation de plaider. 353.
292. L'autorisation doit être expresse. 355.
293. Du désistement, *id.*
294. Un avis de jurisconsulte est-il nécessaire ? 356.
295. Sections de communes. 357.
296. Le préfet peut-il refuser de constituer en section les habitants qui le demandent ? 358.
297. Du département. 359.
298. Des hospices.
299. La remise du mémoire est-elle exigée par les autres établissements publics ? *Id.*
300. Le renouvellement de l'autorisation en appel est-il exigé pour les établissements publics autres que les communes et les établissements assimilés ? 362.
301. Actions judiciaires de l'État et contre l'Etat. 363.

AUTORITÉS UNIVERSITAIRES. T. VII.

396. Conseil départemental et préfet. 457.
397. Conseil académique et recteur. 458.
398. Conseil impérial. 460.
399. Ministre de l'instruction publique. 461.

Bac (V. *Département*).

Baux administratifs (V. *Administration communale, Administration départementale, Commune, Conseil de préfecture, État*).

Biens communaux (V. *Commune*).

Biens nationaux (V. *Conseil de préfecture, État*).

Bois. T. V.

419. Bois soumis au régime forestier. 479.
420. Dispositions applicables aux bois de particuliers. 480.
421. Caractère distinctif du régime forestier. 481.
422. Suite, *id.*
423. Suite. 482.
424. Suite. 483.
425. Suite. — Cantonnement. — Rachat. — Nécessité absolue, *id.*
426. Suite. — Application du cantonnement et du rachat aux bois des particuliers. 485.
427. Suite. — Défrichement. 487.
427 *bis*. Défrichement. — Des bois pour lesquels la déclaration n'est pas exigée. 488.
428. Des bois situés sur les pentes des montagnes. — Reboisement. 490.
429. Servitude de martelage. 491.
430. Affouage. — Taillis et bois de chauffage. — Art. 105 C. forestier, *id.*
431. Bois de construction. 493.
432. Affouage et droits d'affouage. — Nature de l'affouage, *id.*

Boissons. T. VI. 257.

278. Moyen le plus simple d'atteindre les boissons. — Inventaire des caves. — Historique. 258.
279. Inconvénients de l'inventaire, *id.*
280. Droit de circulation. 259.
281. Division des départements en quatre classes. 260.
282. Congé; acquit-à-caution; passavant; laissez-passer. 261.
283. Droit d'entrée. 263.
284. Elévation du droit d'entrée suivant la population. — Tarif, *id.*
285. Passe-debout. — Transit. 264.
286. Faculté d'entrepôt. 265.
287. Droit de détail. 266.
288. Exercice, *id.*
289. De l'abonnement et de ses diverses espèces. 267.
290. Abonnement individuel. 268.
291. Abonnement individuel par hectolitre, *id.*
292. Abonnement collectif par commune. 269.
293. Abonnement collectif par corporation, *id.*
294. Que faut-il entendre par débitants? 270.
295. Droit de consommation sur les eaux-de-vie et liqueurs. 271.
296. Licence des marchands, bouilleurs et distillateurs. 272.

297. Droit de fabrication sur les bières. 272.
298. Obligations des brasseurs. 273.
299. Payement des droits de fabrication, *id.*
300. De l'exercice des brasseurs et de l'abonnement. 274.
301. Taxe de remplacement à la barrière de Paris. 276.
302. Taxe de remplacement dans les villes au-dessus de 4,000 habitants. — Formalités.
303. Droit comparé. 278.

Brevets d'invention. T. V.

524. Lois qui ont successivement réglé cette matière. 593.
525. Le brevet est déclaratif, *id.*
526. Formalités pour obtenir le brevet. 594.
527. Matières non brevetables. — Remèdes et combinaisons financières, *id.*
528. Le ministre, dans ces deux cas, doit refuser le brevet. 595.
529. Pouvoirs du ministre, *id.*
530. Nullité des brevets. 536.
531. Brevets de perfectionnement. 598.
532. Addition au brevet. 399.
533. Brevets des étrangers, *id.*
534. Caractère temporaire du brevet. 600.
535. Motifs de la loi et comparaison avec la propriété littéraire. 600.
536. Demande en nullité du brevet par voie d'action et par voie d'exception. 601.
537. Demande en déchéance. 604.
538. Compétence des tribunaux civils, *id.*
539. Compétence des tribunaux correctionnels. 605.
540. Le tribunal correctionnel est juge des exceptions. 606.
541. Autorité de la chose jugée en matière de contrefaçon. 607.
542. Des exceptions qui doivent être renvoyées devant la juridiction administrative, *id.*

Bulle (V. *Liberté religieuse*).

Bureau de bienfaisance. T. V.

249. Bureaux de bienfaisance. 307.
250. Administration et gestion de leur patrimoine, *id.*
251. Le bureau est représenté par la commission. 309.
252. Assistance publique à Paris. — Directeur, *id.*
253. Conseil de surveillance. 310.
254. Attributions de ce conseil, *id.*
255. Droit comparé. — Angleterre. 311.
256. — Espagne. 318.

Cadastre. T. VI.

120. Du cadastre et de la répartition. — Quatre degrés de répartition. 311.
121. Le cadastre ne sert que pour la répartition au 4e degré. 112.
122. Définition du cadastre. 113.

123. Origine du mot *cadastre*. 114.
124. Deux espèces d'opérations. — Techniques et administratives. 115.
125. Opérations techniques. 116.
126. Opérations administratives. 117.
127. Suite. 118.
128. Division de la commune en sections. — Matrice cadastrale. 119.
129. De la cote. 120.
130. Réclamations contre les opérations cadastrales. 122.
131. Délai des réclamations contre le classement. — Exception : art. 37 de la loi du 15 septembre 1807. — 123.
132. L'exception ne peut pas être retournée contre le contribuable par les répartiteurs. 124.
133. Les propriétés bâties ne sont pas soumises à la fixité cadastrale. — Loi du 17 août 1835, *id.*
134. Suite. 126.
135. De la péréquation. 128.
136. Suite. 128.
137. Suite. — Loi du 7 août 1850. — 129.
138. Suite. 130.
139. Suite, *id.*
140. Droit comparé. — Angleterre. 131.
141. — Belgique. 133.
142. — Allemagne. 134.
143. — Espagne. 136.
144. — Italie. 138.

CANAL (V. *Domaine public, Voirie*).

CARRIÈRE (V. *Extraction de matériaux, Servitudes d'utilité publique*).

CARTES A JOUER. T. VI.

335. Des lieux où les fabricants peuvent s'établir. 308.
336. En quoi consiste le droit de l'État sur les cartes à jouer, *id.*

CASSATION (V. *Cour des comptes*).

CHAPITRE. T. V.

210. Chapitre cathédral et chapitre collégial. — De leur capacité comme personnes morales. 269.
211. Du trésorier, de sa nomination et de ses attributions. 270.
212. Compte du trésorier, *id.*

CENTRALISATION ET DÉCENTRALISATION. T. IV.

366. Diverses espèces de centralisation. — Centralisation politique. — Centralisation administrative. — Centralisation morale. 422.
361. Conditions sociales diverses et de leur influence sur le problème de la décentralisation. — Angleterre. 424.
362. Conditions de la décentralisation aux États-Unis d'Amérique. 425.

363. De la décentralisation dans notre pays. — Précédents de la question jusqu'à la Constitution directoriale. 426.
364. Constitution de l'an III. — Municipalité cantonale. 430.
365. Centralisation impériale. 431.
366. Le problème sous la Restauration. — Projets de M. de Martignac, *id.*
367. Législation départementale et municipale du gouvernement de juillet. 433.
368. Le problème de la décentralisation est soulevé par le parti légitimiste. 435.
369. Discussion après la révolution du 24 février 1848. — Projets du Conseil d'État et de l'Assemblée législative, *id.*
370. Décrets du 25 mars 1852 et du 13 avril 1861. — Leur caractère et leur portée. 441.
371. Projets proposés par les publicistes. 443.
372. Résumé historique. 447.
373. La décentralisation n'est pas invariablement attachée à un état social. 448.
374. Ressemblance de notre état social avec celui de la Belgique et de la Hollande. — Députation permanente et conseil de préfecture. 450.
375. Objection tirée de la compétence du conseil de préfecture en matière contentieuse. 452.
376. Suite. 453.
377. Suite. 454.
378. Suppression de l'approbation préalable. 455.
379. Tutelle des communes attribuée aux conseils de préfecture. 456.
380. Il faut autoriser les préfets à réunir le conseil général par un arrêté. 457.
381. De la tutelle du département, *id.*
382. Que faut-il penser de la création des provinces ? 459.
383. Suppression de l'arrondissement. — Conseil cantonal. 461.
384. Attributions du conseil cantonal. 463.
385. *Quid* de la suppression des sous-préfets ? 464.
386. A quoi se réduit la décentralisation administrative? — Conclusions. 466.
387. Observation. 467.

CHEMIN DE FER. T. V, n° 325 et p. 382.

347. Concession et exploitation des chemins de fer. 403.
348. Nature de la concession. 404.
349. De l'hypothèque sur un chemin de fer.—Effets de cette hypothèque. 405.

CHEMIN VICINAL (V. *Alignement, Commune, Conseil de préfecture*). T. V.

385. Chemins vicinaux. — Divisions, *id.*
386. Divisions naturelles. 445.
387. Divisions administratives, *id.*
388. Classement. — Ouverture. 447.
389. Classement. — Reconnaissance. 448.
390. Le classement peut porter sur un chemin privé, s'il a le caractère d'une voie ouverte au public. 449.
391. Classement à la suite d'un décret portant déclassement d'une route impériale. 450.
392. Division des chemins vicinaux au point de vue des dépenses d'entretien. 451.

393. Des autorités auxquelles les chemins sont soumis. 455.
394. Chemins ruraux. 454.
395. Imprescriptibilité des chemins vicinaux, *id.*
396. Élargissement. 456.
397. Loi du 8 juin 1864. 457.
398. Comparaison entre la loi du 28 juillet 1824 et celle du 21 mai 1836. 460.
399. Art. 21 de la loi du 21 mai 1836. — Règlements préfectoraux. — Modèle général. 461.

CIMETIÈRES. T. V.

83. Servitudes résultant du voisinage des cimetières. — Décret du 23 prairial an XII. — 78.
84. Translation des cimetières. 79.
85. Translation des cimetières. — Suite. — Expropriation d'utilité publique, *id.*
86. Clôture des cimetières.
87. Inhumation sur les propriétés privées, *id.*
88. Servitude *non ædificandi* imposée aux voisins. 80.
89. Les riverains n'ont pas droit à indemnité. 82.

COMMISSIONS CONTENTIEUSES (V. *Associations syndicales, Travaux publics*). T. VII.

394. Les commissions spéciales n'ont pas été entièrement supprimées par la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales. 456.

COMMUNAUX (V. *Biens Communaux, Commune*).

COMMUNE. T. V.

77. Communes. Origine du patrimoine communal. — Premier système historique. 94.
78. Réaction au dix-huitième siècle. Deuxième système historique. 96.
79. Législation révolutionnaire. 97.
— Présomption en faveur de la commune. 98.
80. Comparaison des deux systèmes historiques. Distinction entre les communautés antérieures au XIIe siècle et celles qui ont été formées après cette époque, *id.*
81. Attributions du conseil municipal d'après la loi du 18 juillet 1837 combinée avec les décrets de décentralisation. 100.
82. Délibérations réglementaires. — Mode d'administration. 101.
83. Conditions des baux, *id.*
84. Jouissance en nature. 103.
85. Affouage et droit d'affouage. 104.
86. Délibérations soumises à l'approbation préalable de l'administration supérieure. 106.
87. Acquisitions de meubles à titre onéreux. 107 (V. art. 1er de la loi du 24 juillet 1867).
88. Acquisitions d'immeubles à titre onéreux, *id.*
89. De la purge des hypothèques sur les immeubles acquis par la commune. 109.

90. Acquisitions à titre gratuit. 109.
91. Acceptation des donations. 110.
92. Acceptation des legs. 111.
93. Dons manuels. 112.
94. Aliénation. — Vente. 113.
95. Le préfet a-t-il le droit de refuser l'approbation après l'adjudication? 114.
96. Y a-t-il lieu à une folle enchère et à surenchère? *id.*
97. Vente des bois communaux. — Exception. 115.
98. Échange. 116.
99. L'autorisation doit-elle être donnée par le préfet seul ou par le préfet en conseil de préfecture? 117.
100. Emprunts communaux.
101. Responsabilité des communes. — Loi du 10 Vendémiaire an IV. — 120.
102. Transactions. 121.
103. La commune peut-elle compromettre? *id.*
104. Partage des biens communaux. 122.
105. Partage entre les habitants, *id.*
106. Historique, *id.*
107. Historique (*suite*). 124.
108. Prohibition du partage entre les habitants. A quels faits s'applique la prohibition? 125.
109. Question de législation. Y a-t-il lieu de permettre le partage des communaux entre les habitants? 127.
110. Discussion de la loi du 28 juillet 1860. Proposition de la commission. 128.
111. Quelles bases faudrait-il adopter pour le partage? 129.
112. De l'indivision entre deux ou plusieurs communes. 130.
113. Du cas où une des communes ne veut pas consentir au partage. 132.
114. Suite de la question. 134.
115. Suite. 135.
116. Suite. 136.
117. Vente des biens communaux sur la poursuite des créanciers. 137.
118. Budget communal. 138.
119. Payement des dépenses. 140.
120. Crédit pour dépenses imprévues. 141.
121. Dépenses obligatoires et dépenses facultatives. 142.
122. Division des recettes. — Recettes ordinaires. 148.
123. Recettes extraordinaires. 152.
124. Comparaison avec le budget départemental, *id.*
125. Loi municipale du 24 juillet 1867. — 154.
126. Comparaison de l'art. 1er avec la loi du 18 juillet 1866 sur les conseils généraux. 156.
127. Désaccord entre le maire et le conseil municipal. 157.
128. Centimes extraordinaires dans la mesure du maximum fixé par le conseil général. 158.
129. Emprunts communaux. 159.
130. Résumé, *id.*

131. Contribution des bois de l'État. 161.
132. Appel des plus imposés, *id.*
133. Inscription d'office, *id.*
134. Règlement du budget. 162.
135. Renvoi à la matière des octrois, *id.*
136. Foires et marchés. — Bureaux de bienfaisance. 163.
137. Changement des circonscriptions, *id.*
138. Traités et concessions de services municipaux. 164.
139. Villes de Paris et de Lyon, *id.*
140. lections des conseils municipaux. — Durée de leurs pouvoirs pendant sept années. 166.
141. Droit comparé. — Angleterre. 167.
142. — Belgique. 174.
143. — Prusse. 181.
144. — Espagne. 190.

T. VI.

554. Prestation des chemins vicinaux. — Historique. 507.
555. Critique de la prestation. — Réponse aux objections. 508.
556. Les centimes spéciaux et les prestations ne sont votés que dans le cas d'insuffisance des ressources communales. 510.
557. Suite, *id.*
558. Conditions auxquelles la prestation est due. Prestation due *à raison de l'habitation*. 511.
559. Prestation due *à raison de la possession*. 512.
560. Prestation due à raison des chevaux et des voitures attelées. — Exceptions. 513.
561. La prestation est due pour les faits d'habitation ou de possession au 1er janvier. 515.
562. Rédaction des rôles. — Option entre le payement en nature et le payement en argent. 517.
563. Subventions extraordinaires. 518.
564. La subvention extraordinaire est due pour *tout établissement industriel*. 519.
565. Elle n'est due que pour les chemins entretenus à l'*état de viabilité*. 520.
566. Des dégradations extraordinaires. 521.
567. Constatation de la dégradation. 522.
568. La décision du conseil de préfecture n'a d'effet que pour l'année où elle est rendue. 523.
569. Caractère de la taxe sur les chiens. 525.
570. Formalité de la déclaration. 525.
571. De l'époque où doit être faite la déclaration. 526.
572. Part attribuée aux communes sur le produit des patentes, *id.*
573. Taxe de pavage. — Historique.
574. Conditions nécessaires pour l'établissement de la taxe de pavage. 528.
575. Taxe de pavage à Paris. — Lettres patentes du 30 décembre 1785. 529.
576. Trottoirs *id.*

577. L'utilité publique doit être reconnue. 530.
578. Taxe de pâturage. 531.
579 Taxe pour l'entretien d'un pâtre commun, *id.*
580. Les taxes précédentes ne sont pas, à proprement parler, des impôts, mais la rémunération des services spéciaux. 532.

COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE. T. VII.

326. Le principe de la séparation des pouvoirs est consacré par les lois de la Révolution. 387.
327. Peines de la forfaiture et conflits, *id.*

COMPTABILITÉ, COMPTES (*V. Communes, Cour des comptes*).

CONCESSION. T. VII, p. 273, nos 253 à 261.

CONFLIT. T. VII.

328. Compétence du Conseil d'État. — Ancien tribunal des conflits. 389.
329. Différentes espèces de conflit. 391.
330. Conflit positif d'attributions. 392.
331. En quel cas le conflit peut-il être élevé. — *Quid* en matière criminelle ? *id.*
332. Du conflit en matière correctionnelle. 393.
333. De l'action correctionnelle contre les conseillers municipaux auteurs d'une délibération diffamatoire. — Loi des 14-22 décembre 1789, art. 60. — 394.
334. Le conflit ne peut pas être fondé sur le défaut d'autorisation de poursuites ou l'inobservation d'un préalable administratif. 396.
335. Des cas où le conflit ne peut pas être élevé. 397.
336. Questions de propriété. — *Quid* si elles reposent sur un *acte administratif? id.*
337. Qu'entend-on par *actes administratifs?* 398.
338. L'acte administratif est *individuel* et non *réglementaire*. 399.
339. Les actes de vente passés avec l'État sont-ils administratifs ? 400.
340. *Quid* des baux passés avec l'État ? *id.*
341. Interprétation des actes administratifs dont le sens n'est pas clair. 401.
342. Des actes ayant un caractère politique. *id.*
343. Jusqu'à quel moment le conflit peut-il être élevé ? 402.
344. Le conflit ne peut être élevé ni devant les tribunaux de commerce ni devant les justices de paix. 403.
345. Jury d'expropriation et conseil des prud'hommes. —Conseils de guerre et tribunaux maritimes. 405.
346. Par qui le conflit peut-il être élevé? *id.*
347. Quel préfet peut élever le conflit devant la Cour impériale ? 406.
348. Qui peut élever le conflit? — Suite. 407.
349. Procédure à suivre en matière de conflit. — Déclinatoire. 408.
350. Arrêté de conflit. 409.
351. Suite. 410.
352. Suite. 411.
353. Suite, *id.*

354. Le tribunal peut-il se constituer juge de la validité du conflit? 412.
355. Transmission des pièces au ministre de la justice par le procureur impérial. 413.
356. Délai dans lequel le Conseil d'État doit statuer. 414.
357. Effets de l'arrêté de conflit et du décret qui statue sur sa validité. 416.
358. Conflit négatif d'attributions, *id.*
359. Conditions du conflit négatif d'attributions. 417.
360. Conflits en Algérie. *id.*

CONGRÉGATION. T. V.

227. Congrégations religieuses. — Suppression et rétablissement. 283.
228. Conditions exigées pour leur constitution. 284.
229. Congrégations religieuses de femmes, *id.*
230. Décret du 31 janvier 1852. — 285.
231. Juridiction de l'évêque sur les congrégations. — Actes d'administration. 288.
232. Actes d'aliénation, *id.*
233. Les congrégations ont-elle, pour ester en justice, besoin de l'autorisation du conseil de préfecture? 290.
234. Des communautés non autorisées. 291.
235. Sont-elles soumises aux restrictions, sur la faculté de donner, écrites dans la loi du 24 mai 1825? — 292.
236. Suite. 293.
237. Suite. 295.

CONSEIL ACADÉMIQUE (V. *Autorités universitaires* et *Liberté d'enseignement*).

CONSEIL D'ARRONDISSEMENT (V. *Arrondissement*).

CONSEIL D'ÉTAT. T. III.

298. Rôle qu'il joue dans la préparation des lois. 378.
299. Attributions législatives du conseil d'État sous la Constitution du 22 frimaire an VIII, la loi du 29 juillet 1845 et la Constitution du 4 novembre 1848. — 381.

T. IV.

56. Conseil d'État. 58.
57. Personnel du Conseil d'État, *id.*
58. Incompatibilités. 62.
59. Modes de délibération du Conseil d'État, *id.*
60. Assemblée générale, *id.*
61. Affaires portées à l'assemblée générale. 64.
62. Grand ordre et petit ordre. 66.
63. Division du Conseil d'État en sections, *id.*
64. Affaires urgentes et rôle des affaires ordinaires. 67.
65. Délibération en matière contentieuse. 68.
66. Suite. 69.
67. Droit comparé. — Ancien droit, *id.*

68. Inviolabilité du roi et responsabilité des ministres dans l'ancien droit et le droit intermédiaire. 72.
69. Convention et comité de salut public. 74.
70. Suppression des commissions et rétablissement des ministères sous le Directoire. 75.
71. Ministres sous l'Empire, *id.*
72. Restauration, monarchie de juillet et république. 77.
73. Conseil d'État dans l'ancien droit. 78.
74. Suite. 79.
75. Conseil d'État dans le droit intermédiaire. 80.
76. Suite, *id.*
77. Conseil d'État sous la restauration. 81.
78. Suite. 72.
79. Conseil d'État sous l'ordonnance du 18 septembre 1839. 84.
80. Conseil d'État sous la loi du 19 juillet 1845. 86.
81. Conseil d'État sous la loi du 3 mars 1849. 90.
82. Le Conseil d'État est-il aujourd'hui sous le régime de la loi ou sous le régime des décrets?

T. VII, p. 479, nos 417 à 432.

CONSEIL DÉPARTEMENTAL (V. *Autorités universitaires*).

CONSEIL IMPÉRIAL (V. *Autorités universitaires*).

CONSEIL MUNICIPAL. T. IV.

301. Conseil municipal. — Nombre des conseillers. — Nomination. 317.
302. Conditions d'éligibilité. — Incapacités. 319.
303. Agents salariés de la commune. 320.
304. Suite. 322
305. Incompatibilités. 324.
306. Différence entre l'incapacité et l'incompatibilité. 326.
307. Nul ne peut être membre de plusieurs conseils municipaux, *id.*
308. Des parents et alliés. 327.
309. Renouvellement quinquennal des autorités municipales. 329.

D'après la loi du 24 juillet 1867, art. 18, les conseils municipaux ne sont réélus que tous les sept ans, tandis que les maires sont nommés tous les cinq ans (V. *Commune*).

310. Dissolution et suspension du conseil municipal. 330.
311. Réunion des colléges électoraux, *id.*
312. La loi du 5 mai 1855 forme un tout complet. 333.

Mais la loi du 24 juillet 1867, art. 19, exige que, dans un cas, les colléges soient convoqués dix jours avant l'élection.

313. Annulation des élections municipales. 334.

314. Pression et abus d'influence. 338.
315. Compétence du conseil de préfecture et du bureau, *id.*
316. Sessions ordinaires et extraordinaires. 339.
317. Réunions illégales et délibérations incompétemment prises. 340.
318. Convocation des conseillers municipaux. 341.
319. Majorité exigée pour la validité des délibérations, *id.*
320. Attributions du conseil municipal.—Délibérations réglementaires. 342.

Le nombre des délibérations réglementaires a été augmenté par l'art. 1er de la loi du 24 juillet 1867 (V. *Commune*).

321. Suite, *id.*
322. Suite. 344.
323. Délibérations soumises à l'approbation préalable de l'administration supérieure, *id.*
324. Avis. 346.
325. Vœux. 347.

CONSEIL DE PRÉFECTURE (V. *Administration départementale*).

CONSEIL DE PRÉFECTURE JUGE EN MATIÈRE CONTENTIEUSE (V. *Administration départementale*). T. VII.

377. Organisation du conseil de préfecture. —Modifications. — Loi du 21 juin 1865. — 433.
378. Attributions en matière contentieuse. — Contributions directes. 435.
379. Compétence en matière de travaux publics. 436.
380. Compétence en matière de dommages. 437.
381. Il n'y a pas à distinguer entre les dommages permanents et les dommages temporaires, *id.*
382. Compétence du conseil de préfecture en matière de grande voirie. 439.
383. *Quid* en matière de voirie vicinale? 440.
384. Des amendes. — Anciens règlements et loi du 23 mars 1842. 441.
385. Compétence du conseil de préfecture relative au *contentieux des domaines nationaux*. 442.
386. Compétence en matière d'élections. 445.
387. Compétence en matière d'affouage. 446.
388. Compétence en matière de biens communaux usurpés. 447.
389. Cas dans lesquels il était statué par le préfet en conseil de préfecture, et qui ont été restitués au conseil de préfecture par l'art. 11 de la loi du 21 juin 1865. — 448.

CONSEIL DE RECENSEMENT (V. *Recrutement*).

CONSEIL DE RÉVISION (V. *Recrutement*).

CONSISTOIRE. T. V.

218. Composition du conseil presbytéral. 274.
219. Validité des élections. 275.

220. Séances du conseil presbytéral. 277.
221. Ses attributions. 278.
222. Consistoire. 279.
223. Actes d'aliénation par le conseil presbytéral, *id.*
224. Composition des consistoires israélites, *id.*
225. Attribution des consistoires départementaux. 281.
226. Acquisitions et aliénations. 282.

CONTENTIEUX. T. VII.

361. Actes d'administration pure et actes ayant un caractère contentieux. 418.
362. Inobservation des formes prescrites à peine d'excès de pouvoir. 419.
363. Pour qu'il y ait contentieux, il faut qu'un droit privé soit atteint. 420.
364. Suite. 421.
365. Des mesures de police. 422.
366. Des règlements d'eau. 423.
367. Opinion de M. de Broglie, *id.*
368. Motifs qui ont fait établir des juridictions spéciales pour les matières administratives. 424.

CONTRAINTES (V. *Recouvrement des contributions*).

CONTRIBUTIONS DIRECTES (V. *Centimes additionnels, Impôt foncier, Personnelle mobilière, Portes et fenêtres, Patentes, Prestations, Taxe des chiens, Taxes assimilées*). T. VI.

248. Distinction entre les demandes en décharge ou réduction et les demandes en remise ou modération. 230.
249. Suite. 230.
250. Résumé. 231.
251. Les demandes en décharge ou réduction sont individuelles. 231.
252. Comment est comblé le déficit causé par les décharges, réductions, remises et modérations. — Fonds de non-valeurs et fonds de secours. 232.
253. Des portes et fenêtres. 233.
254. Des remises et modérations. 234.
255. Compétence pour les décharges ou réductions. — Délais à observer. 235.
256. Des rôles, de leur préparation et de l'arrêté qui les rend exécutoires. — De leur publication. 236.
257. Avertissement. — Cotes. — Articles. 238.
258. De l'échéance. — Poursuites. 239.
259. Sommation sans frais. 239.
260. Poursuites administratives. 239.
261. Origine du mot *garnison*. 240.
262. Garnisaires et porteurs de contraintes. 241.
263. Huissiers. 242.
264. Du commandement. 243.
265. Saisie des meubles. 244.
266. Vente des meubles. 245.
267. Saisie-immobilière. 245.
268. Dispense du timbre et de l'enregistrement. 246.

269. Prescription. 247.
270. Versements du percepteur. 247.
271. Moyens de contrainte contre les percepteurs. 248.
272. Suite. — Agent spécial. — Suspension et nomination d'intérimaire. 248.
273. Responsabilité des receveurs et des percepteurs. 249.
274. Cotes indûment imposées et cotes irrecouvrables. 251.
275. Responsabilité du trésorier-payeur général. 252.
276. Privilége du trésor. 252.
277. Suite. 254.

CONTRIBUTION PERSONNELLE ET MOBILIÈRE. T. VI.

154. De l'impôt personnel mobilier et de la richesse qu'il atteint. — *Signes apparents* de la fortune. 148.
155. Objection au principe de cette contribution. 149.
156. Cet impôt se compose de deux éléments. 150.
157. L'ensemble est un impôt de répartition. 150.
158. Explication de cette combinaison. — De la répartition aux quatre degrés. 151.
159. Quelles personnes doivent l'impôt personnel-mobilier? 152.
160. Des femmes séparées. 153.
161. La contribution personnelle est due au lieu du *domicile réel*. — La contribution mobilière est payable au lieu de la situation des appartements meublés. 154.
162. Situations particulières. — Art. 14 de la loi du 21 avril 1852. — 154.
163. Suite. 155.
164. Suite. 156.
165. Suite, *id.*
166. Suite. 157.
167. Changements de domicile. 157.
168. Estimation de la valeur locative des appartements. 158.
169. Elle ne doit pas être faite d'après les *ressources présumées* du contribuable. 159.
170. Des habitants *réputés indigents*. 160.
171. Annalité de l'impôt personnel-mobilier. 161.
172. Responsabilité du locateur. 162.
173. Des communes où il y a un octroi. 164.

CONTRIBUTIONS INDIRECTES (V. *Boissons*, *Douanes*, *Monopoles*, *Navigation*, *Octrois*, *Sel*, *Sucre*). T. VII.

CONVENTION DIPLOMATIQUE (V. *Conflits*).

CORPS LÉGISLATIF. T. III (V. *Interpellations*).

300. Incompatibilité du mandat de député avec toutes fonctions salariées. 385.
301. Cette incompatibilité s'applique-t-elle aux employés de la maison de l'Empereur? — Incompatibilité pour les membres du Conseil d'Etat. 385.
302. Que faut-il penser de la disposition qui exclut les fonctionnaires publics du Corps législatif. — Opinion de Fr. Bastiat. 386.

303. Incompatibilité du mandat législatif avec la qualité de ministre. 388.
304. Exclusion des ministres à portefeuille. 389.

Décret du 5 janvier 1867, art. 4. Les ministres peuvent être envoyés au corps législatif comme commissaires du gouvernement. Le ministre d'État et le ministre présidant le Conseil d'État ont la parole au Corps législatif en vertu de leurs fonctions et sans décret spécial qui les nomme commissaires.

305. Conditions d'éligibilité. 390.
306. Incapacités absolues et relatives. 391.
307. Conditions de l'électorat. — Incapacités. 391.
308. Révision annuelle des listes électorales. — Permanence de ces listes. 392.
309. Opération de la révision des listes. 393.
310. Commission municipale. 394.
311. Appel au juge de paix. 399.
312. Jugement des exceptions et questions préjudicielles. 396.
313. Opérations annulées et recommencées. 398.
314. Pourvoi en cassation. 399.
315. Réunion des colléges électoraux. 401.
316. Vote. 402.
317. Dépouillement du scrutin. 404.
318. Recensement et proclamation du résultat de l'élection. 406.
319. Convocation du Corps législatif. 407.
320. Vérification des pouvoirs. 408.
321. Présentation des projets de loi au Corps législatif. 410.
322. Des amendements. 412.

Le sénatus consulte du 18 juillet 1866, modifiant l'art. 40 de la Constitution du 14 janvier 1852, dispose que lorsqu'un amendement a été repoussé par la commission, il peut être pris en considération par le Corps législatif. En ce cas, l'amendement est renvoyé à la commission et au Conseil d'État. Si le Conseil d'État ne l'adopte pas, le texte primitif est seul mis en délibération.

323. Suite. 413.
324. Discussion et vote. 415.
325. Traitement des députés. 417.

Le sénatus-consulte du 18 juillet 1866 a fixé l'indemnité des députés à 12,500 fr., quelle que soit la durée de la session. — L'indemnité avait été, en 1852, fixée à 2,500 fr. par mois. Mais, en cas de session extraordinaire, l'indemnité continue à être fixée conformément à l'art. 14 du sénatus consulte du 25 décembre 1852.

Cour des comptes. T. VII.

433. Effets du contrôle en matière de finances. 494.
434. Conditions d'un contrôle bien fait 496.
435. Fixation des recettes par la loi, *id.*
436. Il faut qu'à tout instant le comptable s'attende à ouvrir sa caisse aux inspecteurs, *id.*
437. Il faut s'assurer que les recettes reçoivent la destination pour laquelle on les a créées. 497.
438. Nécessité d'un contrôle judiciaire. 498.
439. Résumé des conditions nécessaires à un contrôle bien organisé, *id.*
440. Principe général admis avant 1789. — 500.
441. Composition des finances royales. 502.
442. Ordonnances de Philippe V. 503.
443. Ordonnances de Charles le Bel. — Charles le Sage, *id.*
444. Rétablissement des réformateurs par Charles VII (1415). — 505.
445. Confirmation de l'ordonnance de 1445 par Louis XII. 504.
446. Règne de François Ier. — Mesures financières. — Vénalité des offices et états au comptant. 505.
447. Création des trésoriers de l'épargne. 506.
448. Inexécution du système. 507.
449. Création des charges alternatives sous Henri II. 508.
450. Règne de Henri II. — Suite. 509.
451. Création de la charge de contrôleur général. 512.
452. Bureau des trésoriers. — Henri III. 516.
453. Différence entre le contrôleur général et le surintendant des finances. 517.
454. Henri IV. — Administration de Sully. 518.
455. Résumé de l'administration de Sully. 523.
456. Régence de Marie de Médicis. — Conseil de finances. 525.
457. Le cardinal de Richelieu. 526.
458. Mazarin. 529.
459. Colbert, *id.*
460. Résumé de l'administration de Colbert. 534.
461. Successeurs de Colbert. 535.
462. Règne de Louis XV. — De Noailles, président du conseil des finances. 536.
463. Suppression du conseil des finances.—Law.—Dubois.—Fleury. 537.
464. Turgot contrôleur général. 538.
465. Cessation des anticipations. 539.
466. Necker contrôleur général. 540.
467. Successeurs de Necker. 541.
468. Chambre des comptes. 543.
469. Chambre des comptes sédentaire. 544.
470. Histoire de la Chambre des comptes. — Suite. 545.
471. Pays d'États. 547.
472. Attributions de la Chambre des comptes. 549.
473. Contrôle législatif en matière de recettes. — Constitutions républicaines. 561.

474. Constitution impériale. 563.
475. Chartes de 1814 et 1815.— 564.
476. Contrôle législatif en matière de dépenses. — Restauration, *id.*
477. Contrôle législatif des dépenses sous le gouvernement de juillet. 566.
478. Réaction contre le système parlementaire. — Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, *id.*
479. Comparaison avec le système suivi sous la Restauration. — Rapport de M. Troplong. 567.
480. Crédits supplémentaires et crédits extraordinaires. 570.
481. Sénatus-consulte du 21 décembre 1861. — Système des virements. 573.
482. Objections au système des crédits extraordinaires par voie de virement. 575.
483. Compte d'administration. 576.
484. Contrôle administratif. 578.
485. Création de la Trésorerie nationale, *id.*
486. Caisses de distribution, *id.*
487. Comptabilité administrative. 581.
488. Suppression de tout contrôle par la violence des temps révolutionnaires. — La terreur. —La Constitution du 24 juillet 1793.— 583.
489. Séparation du ministère des finances et du ministère du Trésor sous le Consulat et l'Empire. 586.
490. Mécanisme de la perception des recettes.—Innovation de M. Mollien. 587.
491. Obscurité des livres du Trésor à l'arrivée de M. Mollien. 588.
492. Adoption de la tenue des livres en parties doubles. 589.
493. Examen par l'Empereur des états de la Trésorerie. 590.
494. Comptabilité des receveurs municipaux. 591.
495. Surveillance de l'Empereur et probité des ministres. 593.
496. Ordonnances sur la comptabilité des 14 septembre 1822 et 31 mai 1838. — Décret du 31 mai 1862. — 595.
497. Traits généraux de notre comptabilité administrative. 596.
498. Les livres sont tenus en parties doubles, *id.*
499. Observation spéciale aux contributions directes. 597.
500. Surveillance des percepteurs. 598.
501. Remise mensuelle des bordereaux, *id.*
502. Tournées des receveurs et poursuites. 599.
503. Avis à la comptabilité générale. 600.
504. Surveillance par les receveurs généraux. *id.*
505. Feuilles de signalement. 601.
506. Transition, *id.*
507. Caisses inférieures et caisses de centralisation, *id.*
508. Des payeurs et trésoriers-payeurs généraux. 602.
509. Suite, *id.*
510. Caisse centrale à Paris. 603.
511. Ordonnancement des dépenses. 604.
512. Conflit entre l'ordonnateur et le payeur, *id.*
513. Livres des ministres ordonnateurs. 605.
514. Direction générale de la comptabilité, *id.*
515. Commission chargée d'arrêter le grand-livre. 606.

516. Inspections spéciales et inspection générale. 606.
517. Résumé. 607.
518. Contrôle judiciaire. — Bureau de comptabilité générale. 608.
519. Pouvoirs du bureau. 609.
520. Loi du 12 février 1791, *id.*
521. Création de la Cour des comptes en 1807. — 612.
522. Compétence pour les comptes de matières. 614.
523. Différence entre les comptes de deniers et les comptes de matières. 615.
524. Motifs de la différence, *id.*
525. Compétence de la Cour à l'égard es ordonnateurs. 616.
526. Premier et dernier ressort. 618.
527. Compte du receveur général. 620.
528. Déclarations de conformité. — Durée des exercices, *id.*
529. Résumé. 625.
530. Transition. 626.

Droit comparé. — Belgique, Angleterre, Bavière, Prusse, Espagne n°s 531 à 535.— Pages : 626 et suivantes. — Discussion des projets de réforme : n°s 536 à 543 et pages 658 et suiv.

Cours d'eau. T. V.

350. Division des cours d'eau. 406
351. Des ruisseaux. — Y a-t-il une différence légale entre les ruisseaux et les rivières non navigables ni flottables? 407.
352. A qui appartiennent les cours d'eau non navigables ni flottables? 408.
353. Suite. 409.
354. Discussion des systèmes. 410.
355. Suite, *id.*
356. Suite, *id.*
357. Suite. 411.
358. Suite. 412.
359. Suite. 414.
360. Objection tirée de l'art. 563. — Réfutation. 415.
361. Objection historique. 416.
362. Etablissement des usines. 417.
363. Différence entre les rivières navigables ou flottables et celles qui ne le sont pas. 418.
364. Suppression des usines établies sur un cours d'eau non navigable ni flottable. 419.
365. Formalités à suivre pour l'établissement des usines. 421.
366. Suite. 423.
367. Suite. — Oppositions, *id.*
368. Oppositions. — Suite. 425.
369. Les voisins ont-ils le droit de réclamer une indemnité? *id.*
370. Divers procédés à suivre pour la création d'une usine. 427.
371. Propriété du bief, *id.*
372. Canal d'amener. — Droit d'irrigation. 428.

373. Suite. — Droit de pêche. 429.
374. Usine sur le lit de la rivière. — Droit d'irrigation des propriétaires situés en amont, *id.*
375. *Quid* pour les usines établies sur un cours d'eau navigable ou flottable ? 430.
376. Règlements d'eau. 432.
377. Droit d'irrigation. 433.
378. Loi du 29 avril 1845. 434.
379. Loi du 11 juillet 1847. 435.
380. Propriété du canal d'irrigation. 436.
381. Inondations. — Loi du 28 mai 1858. — 438.
382. Suppression des digues. 439.
383. Drainage. 441.
384. Suite. 442.

Cure. T. V.

206. La cure et la succursale sont des personnes morales. — Administration de leur patrimoine. 265.
207. Des revenus pendant la vacance du titre. 266.

Déchéance (V. *Domaine de l'État, État*). T. VII.

320. Déchéance des créances contre l'État. — Art. 9 de la loi du 29 janvier 1831. — 381.
321. La déchéance n'est pas opposable au créancier qui réclame dans le délai, si l'administration surseoit pendant plus de cinq années, *id.*
322. A quel exercice appartiennent les créances à liquider? 382.
323. La déchéance ne s'applique qu'aux créances et non aux actions réelles. 383.
324. Les tribunaux et les conseils de préfecture sont incompétents pour appliquer la déchéance. — Elle est opposée par le ministre compétent, sauf recours au Conseil d'Etat. 384.
325. A quelle juridiction appartient-il de déclarer l'État débiteur? — Distinctions, *id.*

Décret (V. *Empereur, Règlement*).

Démolition (V. *Alignement*).

Département. T. IV (V. *Administration départementale*). T. V.

45. Le département est une personne morale. — Historique. — Loi du 22 décembre 1789. — Décret du 9 avril 1811. — Loi du 10 mai 1838. — Loi du 18 juillet 1866. — 51.
46. Immeubles départementaux productifs de revenus. 53.
47. Domaine départemental mobilier. 54.
48. Attributions des conseils généraux. — Délibérations portant règlement, *id.*
49. Mode d'administration des biens départementaux. 55.
50. Acquisition à titre onéreux et à titre gratuit. 56.

51. Formes de l'aliénation. 58.
52. Vente des biens que le conseil général n'a pas la faculté de déclasser. 60.
53. Transactions, *id.*
54. Emprunts départementaux, *id.*
55. Actions en justice. 61.
56. Droit d'annulation réservé au chef de l'Etat pour excès de pouvoir ou violation de la loi. — Art. 3 de la loi du 18 juillet 1866. — Suspension dans quatre cas. 62.
57. Budget départemental, d'après la loi du 10 mai 1838. — 64.
58. Division en sections. — Dépenses ordinaires. 65.
59. Deuxième section. — Dépenses facultatives. 67.
60. Troisième section. — Dépenses spéciales, *id.*
61. Quatrième section. — Dépenses extraordinaires. 68.
62. Recettes. — Sections de recettes correspondant aux sections de dépenses, *id.*
63. Centimes additionnels départementaux. 71.
64. Fonds commun. 72.
65. Économie du budget départemental d'après la loi du 18 juillet 1866. — 73.
66. Département de la Seine. 77.
67. Spécialité des crédits dans le budget départemental. — Virement, *id.*
68. Virements. — Suite. 79.
69. Ordonnancement des dépenses, *id.*
70. Sous-délégation aux ingénieurs. 80.
71. Du payement par le trésorier-payeur général, *id.*
72. Compte d'administration par le préfet. 81.
73. Droit comparé. — Angleterre, *id.*
74. — Belgique. 86.
75. — Prusse. 89.
76. — Espagne. 91.

Dépens. T. VII, p. 491, n° 432.

Desséchement (V. *Marais*, *Mines*).

Dette de l'Etat. T. VII.

313. Dette de l'État. 374.
314. Emprunts. — Rentes perpétuelles ou viagères. — Capital non exigible. 375.
315. Conversion des rentes, *id.*
316. Dettes remboursables en capital. — Obligations trentenaires. — Bons du Trésor. 376.
317. Adjudication des emprunts. 378.
318. Dettes de l'État d'après les manières ordinaires de s'engager. — Contrats de vente et de louage. 380.
319. Responsabilité de l'Etat pour délits et quasi-délits commis par ses fonctionnaires, *id.*

DIGUE (V. *Cours d'eau, Syndicat*).

DIRECTOIRE (V. *Département, Pouvoir central*).

DIVISIONS ADMINISTRATIVES. T. IV.

1. Diversité des divisions administratives suivant les différents services. — Administration générale. 2.
2. Différence entre le département et la commune, le canton et l'arrondissement. 3.
3. Modification des circonscriptions du département, de l'arrondissement, du canton et de la commune. 4.
4. Distractions et réunions de communes. 5.
5. Conditions de la distraction ou de la réunion. 7.
6. Divisions au point de vue des services spéciaux. 8.
7. Divisions ecclésiastiques. — Archevêchés. — Évêchés, *id.*
8. Cures et succursales. 9.
9. Formalités pour l'érection des cures. 10.
10. Formalités pour l'érection des succursales. 11.
11. Suite. 12.
12. Translation des succursales après leur création, *id.*
13. Annexes et chapelles vicariales. 13.
14. Divisions judiciaires, *id.*
15. Divisions militaires. 14.
16. Divisions maritimes. 15.
17. Divisions au point de vue de l'instruction publique. 16.
18. Divisions en matière de travaux publics. 17.
19. Divisions financières. — Recettes et perceptions. 18.
20. Divisions forestières. 19.
21. Divisions douanières. 20.
22. Droit comparé. — Ancien droit, *id.*
23. Division en gouvernements et provinces. 21.
24. Division en pays d'État et pays d'élections. 22.
25. Subdivisions de la province. 23.
26. Divisions ecclésiastiques de l'ancienne France. 24.
27. Divisions administratives en Angleterre. — Comtés. 25.
28. Subdivisions du comté. 27.
29. Paroisses. 28.
30. Bourgs parlementaires et bourgs municipaux. 29.
31. Belgique. 30.
32. Hollande. 31.
33. Empire d'Autriche, *id.*
34. Prusse. 33.
35. Espagne, *id.*
36. Etats-Unis. 34.

DIVISION GÉNÉRALE DES FONCTIONNAIRES.

37. Division des fonctionnaires en trois catégories : *employés, autorités et agents d'exécution.* 38.

38. Administration active et Corps consultatifs. 39.
39. Coup d'œil sur la législation comparée. 41.
40. Administration centrale. — Chef de l'État. 43.
41. Attributions administratives réservées au chef de l'État. 44.
42. Délégation de l'autorité administrative aux ministres, aux préfets et aux maires. 45.
43. Manières diverses dont le chef de l'État prononce en matière administrative. 46.
44. Suite. 47.
45. Ministres. 48.
46. Division des ministères, *id.*
47. Énumération des ministères. 49.
48. Préséance des ministres entre eux. 50.
49. Entrée des ministres au Conseil d'État, *id.*
50. Instructions, ordres et décisions des ministres, *id.*
51. Effet des instructions et des ordres à l'égard des parties. 51.
52. Les ministres n'ont pas le pouvoir réglementaire. 52.
53. Décisions ministérielles. 53.
54. Employés. — Chef de cabinet et secrétaire général. 54.
55. Divisions, directions et directions générales. 57.

DOMAINE DE LA COURONNE (V. *Domaine de l'État*).

DOMAINE DE L'ÉTAT. T. V.

302. Division des choses. — Domaine public et domaine privé. 364 .
303. Intérêt de la distinction. — Inaliénabilité et imprescriptibilité. 365.
304. Énumération de l'art, 538 C. Nap., *id.*
305. Extension de l'art. 538 C. Nap. 366.
306. Rectification de l'art. 539 C. Nap. 367.
307. Art. 541 C. Nap. 368.
308. *Quid* des édifices affectés à un service public ? *id.*
309. Suite. 369.
310. Suite. 370.
311. Suite, *id.*
312. Exceptions. — Palais compris dans la dotation de la Couronne. 7 .
313. *Quid* des églises ? 372.
314. Des presbytères. — Des maisons d'école. — Des cimetières. 375.
315. Des édifices incorporés à une partie du domaine public. — Arcs de triomphe. 376.
316. Affectation des biens domaniaux à un service public, *id.*
409. Tous les biens qui ne font pas partie du domaine public appartiennent au domaine privé de l'État, ou du département ou de la commune. 471.
410. Domaines engagés. — Historique, *id.*
411. Loi du 10 frimaire an II et loi du 14 frimaire an VII. 472.
412. Prescription par les engagistes. 473.
413. A quelle époque doit être considérée la valeur de l'immeuble engagé ? *id.*
414. Assimilation des domaines engagés avec les domaines nationaux, *id.*

T. VII (V. *Conseil de préfecture*).

DOMAINES ENGAGÉS (V. *Domaine de l'État*), t. V, nos 410 à 414, p. 471.

DOMAINE COMMUNAL (V. *Chemins vicinaux*). T. V.

416. Domaine privé de la commune. — *Communaux* et *biens communaux*. 475.
417. Biens usurpés. 476.
418. Compétence du conseil de préfecture. — Loi du 9 ventôse an XII, art. 6. — 477 (V. *Conseil de préfecture*).

DOMAINE DÉPARTEMENTAL. T. V.

415. Domaine privé du département. 475.

DOMMAGES (V. *Conseil de préfecture*, *Expropriation*).

DOUANES. T. VI.

322. Définition des droits de douane. 295.
323. Caractères multiples des droits de douane. 296.
324. Droits protecteurs, *id.*
325. Principes généraux du système douanier, *id.*
326. Diverses espèces de droit. — Prohibition. 298.
327. Droits prohibitifs. 299.
328. Droits protecteurs. — Droits *ad valorem* et *préemption*, *id.*
329. Droits fixes par tête. 300.
330. Déclaration.
331. Rayon-frontière, *id.*
332. Entrepôt. — Entrepôt réel et entrepôt fictif. 302.
333. Transit. — Passavant et acquits-à-caution. 303.
334. Droit comparé. 304.

DRAINAGE (V. *Cours d'eau*).

EAU (V. *Cours d'eau*).

ÉCONOMIE POLITIQUE. T. II.

Biens. 7.
Valeur, *id.*
Biens économiques. 9.
Fortune. 14.
Richesse, *id.*
La nature et la propriété. 18.
Le travail. 35.

Division du travail. 39.
Le capital. 44.
Monnaie. 66.
Crédit. 75.
Rente foncière. 89.
Salaires. 98.
Capital. 110
Le luxe. 131.
Subventions. 140.
Instruction publique. 141.
Charité légale. 142.
Impôt. 145.

ÉGALITÉ CIVILE. T. II.

15. Des ordres dans l'ancien régime. 292.
16. Inégalité politique. 293.
17. Inégalité en matière d'impôt. — *Taille personnelle* et *taille réelle*, *id.*
18. Origine de cette inégalité. 294.
19. Inégalité résultant de l'arbitraire dans la répartition de la taille, *id.*
20. Inégalité en matière de milice. 295.
21. Profonde démarcation entre le roturier et le gentilhomme, *id.*
22. Marche ascendante des classes inférieures. — Esclavage. — Servage. — Mainmorte. — Diocèse de Saint-Claude. 296.
23. Loi du 4 août 1789, *id.*
24. Conséquences du principe de l'égalité civile. 297.
25. Les conditions de capacité, d'âge et de moralité ne sont pas contraires au principe d'égalité. 298.
26. Suite. 299.
27. Du sens vrai du mot *classes de la société* dans les lois sur la presse qui punissent l'excitation à la haine des classes de la société les unes envers les autres, *id.*
28. Importance de fait de la noblesse. 300.
29. Origine des titres nobiliaires, *id.*
30. Achat des charges emportant la noblesse. 301.
31. Suppression des distinctions nobiliaires par la législation révolutionnaire. 302.
32. Noblesse impériale. — Grands dignitaires et grands officiers, *id.*
33. Comtes et barons de l'Empire. 303.
34. Majorats. — Majorats de propre mouvement et majorats sur demande. 304.
35. Art. 259 du Code pénal, *id.*
36. Rétablissement de la noblesse sous la Restauration. 305.
37. Abrogation de l'art. 259 du Code pénal par la loi du 28 avril 1832, *id.*
38. Loi sur les majorats du 12 mai 1835. 306.

39. Abolition des titres nobiliaires en 1848 et rétablissement en 1852. — Loi du 28 mai 1858 qui remet en vigueur, en le modifiant, l'art. 259 du Code pénal. — Décret du 8 janvier 1859 qui rétablit le *conseil du sceau des titres*. 307.
40. Délibération du Sénat sur les titres de noblesse de familles anoblies sous l'Empire. 308.
41. Composition du conseil du sceau. 309.
42. Loi du 7 mai 1849 sur les majorats. 310.
43. *Question*. Le ministère public a-t-il le droit d'agir en rectification des actes de l'état civil? 311.
44. Suite. 312.
45. Suite. 313.
46. Suite. 314.
47. Suite. 315.
48. Suite. 316.
49. Suite. 317.
50. Suite. 319.
51. Droit comparé. — Belgique. 320.
52. — Russie. 321.
53. — Espagne et Portugal. 325.
54. — Angleterre, *id*. 328.
55. — Allemagne.

ÉLECTIONS (V. *Administration départementale, Commune, Corps législatif*).

EMPLOYÉS. T. IV.

388. Employés de préfectures. 471
389. Distribution du fonds d'abonnement. 472.
390. Vices de l'organisation des bureaux, *id*.

ENREGISTREMENT. T. VI.

360. Définitions. 329.
361. L'enregistrement n'est pas uniquement la rémunération d'un service rendu. — C'est aussi un impôt. 330.
362. Droits fixes et droits proportionnels. — Actes déclaratifs et actes attributifs. 331.
363. Droits d'acte et droits de mutation, *id*.
364. Règles générales. — Art. 60 de la loi du 22 frimaire an VII. — Il n'y a pas lieu à restituer les droits perçus sur un acte entaché de nullité, si plus tard la nullité est prononcée. 332.
365. La restitution ne peut pas être demandée en cas de résolution. — Mais le droit ne serait pas exigible s'il n'avait pas été payé avant la résolution. 333.
366. Différence fondamentale entre le droit fixe et le droit proportionnel. — Actes innomés. 334.
367. Actes complexes contenant plusieurs faits juridiques. 336.

368. Quel est, en ce cas, le droit exigible? *id.*
369. Fractions de droits. 337.
370. Les actes sont enregistrés tantôt sur la minute et tantôt sur une expédition. 338.
371. Actes de l'état civil, *id.*
372. Droits proportionnels. — Mutation. — Vente. — Droit de mutation et droit de transcription, *id.*
373. De l'adjudication et de la rétrocession. 342.
374. Élection de command ou ami. 343.
375. Différence entre la résolution et le résiliement. 344.
376. Du réméré. 345.
377. Délai du réméré. 347.
378. Résolution de la vente pour défaut de payement du prix, *id.*
379. Un deuxième droit de mutation est exigé. 348.
380. De la folle enchère. 349.
381. De la surenchère. 350.
382. De la surenchère. — Suite. 351.
383. De la surenchère en cas de purge. — Différence avec la surenchère ordinaire. 352.
384. Adjudication dans le cas où l'acquéreur n'a pas purgé. 355.
385. *Quid* si l'acquéreur se porte adjudicataire? *id.*
386. Délaissement par le tiers détenteur, *id.*
387. Rescision pour lésion de plus des sept douzièmes. 356.
388. Un nouveau droit de mutation est dû, sans droit de transcription. 357.
389. Résolution des ventes faites en fraude des créanciers. 358.
390. Ventes de meubles, *id.*
391. Des marchés-vente. 359.
392. Suite. — Résiliement du marché-vente. 360.
393. Aliénations mixtes de meubles et d'immeubles, *id.*
394. Vente des fruits et récoltes. 361.
395. Suite, *id.*
396. Vente des immeubles par destination. 362.
397. Échange. 364.
398. De l'échange avec soulte, *id.*
399. Échange d'un immeuble contre un meuble. 365.
400. Échange d'un meuble contre un immeuble, *id.*
401. Résolution de l'échange. 366.
402. Transaction, *id.*
403. Un droit proportionnel est-il dû pour les transactions qui ne contiennent aucune obligation de somme ou de valeur? 367.
404. Discussion de la jurisprudence. 369.
405. Société. — Droit fixe. 370.
406. Le droit de transcription est-il dû sur les apports immobiliers des associés? 371.
407. Du cas où l'acte de société contient une obligation de payer des sommes ou valeurs. 372.
408. Transmission d'usufruit à titre onéreux. 374.
409. Réunion de l'usufruit à la propriété. — Renonciation, *id.*

410. Renonciation à l'usufruit. — Suite. 375.
411. Droits d'acte. — Droit proportionnel en matière de baux. 378.
412. Baux à durée illimitée. 379.
413. Bail à vie. 380.
414. Emphytéose. 381.
415. Cessions de baux et sous-baux. 382.
416. Vente de fruits et récoltes. 383.
417. Clause qui oblige le preneur à construire sur le sol qui lui est donné à bail. 384.
418. Le droit de bail n'est qu'un droit d'acte. 385.
419. De la résolution du bail, *id.*
420. Du louage d'ouvrage. 386.
421. De l'entreprise. 387.
422. Louage de transport. 388.
423. Devis pour les marchés de travaux, *id.*
424. Cession de travaux, *id.*
425. Baux de nourriture. 389.
426. Distinction entre le bail de nourriture et la pension viagère, *id.*
427. Dot des religieuses. 390.
428. Baux de pâturage, *id.*
429. Antichrèse. 391.
430. Assiette du droit en cas d'antichrèse. 392.
431. Distinction de l'antichrèse et du bail. 393.
432. Les intérêts de la dette ne sont pas comptés pour le calcul du droit proportionnel d'antichrèse. 394.
433. Droit proportionnel d'obligation, *id.*
434. De la promesse de prêter. 395.
435. De l'ouverture de crédit. 396.
436. L'obligation ayant pour objet des choses en nature, c'est-à-dire autres que des *sommes ou valeurs*, ne donne lieu qu'au droit fixe. 397.
437. Du dépôt. 398.
438. Des arrêtés de compte. 399.
439. L'énonciation de faits obligatoires ne produit d'effet qu'à l'égard des parties à l'acte, et non à l'égard des tiers. 400.
440. Des billets qui ne portent pas le *bon* ou l'*approuvé*, *id.*
441. Des cessions, transports et délégations. 401.
442. Cession du prix de vente, *id.*
443. Assiette du droit en cas de cession. 402.
444. Rentes. — Définition. 403.
445. Rentes perpétuelles et rentes viagères. 404.
446. Le droit proportionnel ne s'applique qu'aux rentes constituées à titre onéreux. 405.
447. De la rente constituée moyennant l'abandon d'un objet mobilier ou immobilier, autrement qu'à « *purs deniers* », *id.*
448. Exemption pour les rentes sur l'Etat. 406.
449. Cautionnement réel et cautionnement personnel. 407.
450. Distinction entre le cautionnement et l'obligation solidaire. 408.
451. Comment la distinction sera-t-elle établie? 409.

452. Le droit de cautionnement ne doit pas dépasser le droit sur l'obligation principale. 410.
453, Cautionnement réel. 411.
454. Indemnités mobilières. 413.
455. Effets négociables. 414.
456. Du cas où le débiteur consent une hypothèque pour la sûreté d'un effet négociable. 415.
457. De la lettre de change. 416.
458. Des chèques-mandats. 417.
459. Actions et obligations des compagnies, *id.*
460. Cession d'un intérêt. 419.
461. Différence entre l'action et l'obligation. 420.
462. Obligations des départements et des communes. 421.
463. Assurances et contrats à la grosse aventure. 422.
464. Prêts sur consignation. 423.
465. Libération de sommes et valeurs. — Droit proportionnel de quittance. 424.
466. Le droit de quittance n'est dû que pour la libération résultant de la volonté des parties, et non pour celle qui vient de la loi, notamment la compensation légale, *id.*
467. Du payement avec subrogation. 425.
468. Atermoiements et concordats. 427.
469. Actes portant condamnation, collocation ou liquidation — Condamnation pour dommages-intérêts. 428.
470. *Quid* si l'État est en cause? 429.
471. Condamnations éventuelles. 430.
472. Restitution des droits en cas d'annulation d'une adjudication, *id.*
473. Minimum spécial aux droits de condamnation, de liquidation et de collocation, 431.
474. Droit de titre, *id.*
475. Disposition spéciale aux marchés commerciaux. — Loi du 11 juin 1859, art. 22-24. — 433.
476. Actes à titre gratuit. — La donation n'est parfaite que par l'acceptation si elle a lieu dans l'acte même, ou par la notification de l'acceptation si elle est faite par acte séparé. — Liquidation des droits d'enregistrement. 435.
477. De la réserve, par le donateur, de disposer d'objets compris dans la donation. 436.
478. De la donation avec réserve d'usufruit, *id.*
479. Résolution des donations. — Ingratitude. 437.
480. Résolution pour survenance d'enfants. 438.
481. Clause de retour en cas de prédécès du donataire sans enfants, *id.*
482. Résolution pour inexécution des conditions, *id.*
483. Donations indirectes et déguisées. 439.
484. Donations indirectes, *id.*
485. Donations déguisées. 440.
486. Transcription des donations. 441.
487. Indivisibilité du droit de transcription et du droit de mutation, *id.*

488. Donations par contrat de mariage. — Réduction du tarif. 442.
489. Réserve, par contrat de mariage, de disposer d'un objet compris dans la donation de biens présents. 443.
490. Donations de biens présents entre époux *pendente matrimonio, id.*
491. Dons manuels. — Loi du 18 mai 1850, art. 11, *id.*
492. Donations de biens à venir. 444.
493. Donations cumulatives de biens présents et à venir. 445.
494. Conventions matrimoniales. — De l'apport. 446.
495. Du remploi à l'égard du mari. 448.
496. Du remploi à l'égard de la femme, *id.*
497. Restitution de la dot. 449.
498. Des reprises de la femme. 450.
499. Différence entre les légataires et les héritiers. — Art. 32 de la loi du 22 frimaire an VII. — 452.
501. De la distraction des legs. — Des legs qui ont des corps certains pour objet. 453.
502. Distraction des legs portant sur des sommes ou valeurs. 455.
503. Privilége du Trésor sur les fruits et revenus postérieurs à l'ouverture de la succession. 456.
504. Le privilége ne porte pas sur la valeur capitale des biens. 457.
505. Le fisc peut-il concourir avec les créanciers de la succession? 459.
506. De l'acceptation pure et simple. — Du bénéfice d'inventaire et de la renonciation, *id.*
507. De la renonciation à titre onéreux. 461.
508. De la succession vacante, *id.*
509. Réfutation de la jurisprudence relativement au droit que le fisc prélève sur les successions vacantes. 462.
510. De l'absence. 463.
511. Des biens que doit comprendre la déclaration de succession. 464.
512. Des créances dont le recouvrement est incertain. 465.
513. La déclaration ne doit pas comprendre le droit au bail. 466.
514. Des droits conditionnels, *id.*
515. De la chose vendue et du payement du prix. 467.
516. Du payement des droits de mutation *sans distraction des charges.* 468. (V. Arrêt de la Cour de Cassation du 30 janvier 1866, et *Revue critique* de janvier 1868, article de M. G. Demante, t. XXXII, p. 1-11)
517. Des sommes données en quasi-usufruit, *id.*
518. Des reprises des époux. — Distraction des charges. 469.
519. Distraction des charges. — Suite, *id.*
520. Effets du principe que le *partage est déclaratif, id.*
521. Le droit de transcription est-il dû sur le partage des immeubles? 472.
522. L'adjudicataire ne doit pas le droit de mutation s'il n'a rien à débourser. 474.
523. L'exemption du droit de mutation n'est accordée que dans le cas où l'adjudication fait cesser l'indivision à l'égard de tous, *id.*
524. Retrait successoral. 475.
525. Du rapport, *id.*
526. De la réduction. 476.

527. Partage d'ascendants, *id.*
528. La donation contenant partage anticipé n'est pas un acte de nature à être transcrit. 477.
529. Le droit proportionnel de mutation est dû sur la soulte. — Loi du 18 mai 1850, art. 5, *id.*
530. Partage des sociétés. 478.
531. Droit de retour. 480.
532. Substitution fidéicommissaire, *id.*
533. Transmission d'usufruit, *id.*

La loi du 6 prairial an VII a établi un décime de guerre additionnel qui n'a pas cessé d'être perçu depuis sa création. Un deuxième décime a été levé en vertu de la loi du 14 juillet 1855; il fut supprimé par la loi du 23 juin 1857, puis rétabli par celle du 2 juillet 1862. — La loi du 8 juin 1864 réduisit de moitié le deuxième décime. Enfin la loi du 18 juillet 1866, art. 3, dans l'intérêt de l'agriculture et de la propriété foncière, a supprimé le demi-décime pour les baux et échanges de biens immeubles, pour les actes énumérés au § 7, n°s 1, 3, 4, 5 et 6 de l'art. 69 de la loi du 22 frimaire an VII, pour les obligations et les libérations hypothécaires. V. *Revue critique*, t. XXXII, p. 1 à 2, janvier 1868 (article M. Demante).

534. Déclaration et expertise. — Différence entre l'acte gratuit et l'acte à titre onéreux au point de vue de l'expertise. 482.
535. De l'échange. — Particularité relative à l'expertise, en cas d'échange. 483.
536. Les conclusions des experts sont-elles obligatoires? *id.*
537. L'expertise ne s'applique pas aux ventes judiciaires. 484.
538. Comment est garantie la sincérité de la déclaration pour les successions mobilières? *id.*
539. Prescription. 486.
540. Actes à enregistrer *en débet*. 488.
541. Actes à enregistrer *gratis*. 489.
542. Actes dispensés de l'enregistrement. 490.
543. Droit comparé, *id.*

ENTREPRENEUR (V. *Travaux publics*).

ÉTABLISSEMENTS DANGEREUX, INSALUBRES OU INCOMMODES (V. *Ateliers*).

ÉTAT. T. V.

3. L'État. — Comment il acquiert. — Biens vacants et sans maîtres. — *Res nullius*. 5.
4. Choses perdues. 6.
5. Suite. 7.
6. Épaves de mer. 8.

7. Acquisitions domaniales par les moyens de droit commun. 10.
8. Dons et legs, *id.*
9. Acquisitions à titre onéreux, *id.*
10. Suite. 12.
11. Administration des biens domaniaux. — Baux à ferme. 14.
12. Rapports entre l'État et le preneur, *id.*
13. Formes du bail. — Le procès-verbal d'adjudication emporte-t-il hypothèque? 15.
14. Bail consenti de gré à gré. 17.
15. Durée des baux, *id.*
16. Inaliénabilité du domaine de l'État. — Historique de ce principe. 18.
17. Législation actuelle. 19.
18. Aliénation du domaine privé. 20.
19. L'aliénation peut-elle être faite aux enchères sans l'autorisation donnée par une loi spéciale? 21.
20. Préparation d'une loi nouvelle. — Vote du Corps législatif du 27 avril 1864. 24.
21. Loi des 14 mai-1er juin 1864. 25.
22. L'exception relative aux propriétés qui valent plus d'un million doit être appliquée d'après la valeur estimative et non d'après le résultat de l'adjudication. 26.
23. Vente partielle. 27.
24. Vente des forêts. — Grandes masses de bois. — Prescriptibilité. 28.
25. Prescriptibilité des forêts (Suite). 29.
26. Suite. 31.
27. Suite. 32.
28. Suite, *id.*
29. Suite. 33.
30. Exceptions à la loi des 14 mai-1er juin 1864. — 34.
31. Forme de la vente des biens domaniaux. 36.
32. Résolution pour non-payement du prix. — Loi du 11 juin 1817. — 38.
33. De la vente au rabais. 40.
34. De la vente par soumissions cachetées. 41.
35. Échange des biens domaniaux. 42.
36. Vente des meubles domaniaux. 43.
37. Mobilier de la guerre, *id.*
38. Mobilier de la marine, 44.
39. Mobilier des administrations publiques, 45.
40. Achat de meubles. — Marchés de fournitures. 46.
41. Droit comparé. — Angleterre, *id.*
42. — Belgique. 47.
43. — Prusse. 48.
44. — Espagne. 49.

ÉVÊCHÉ (V. *Abus*, *Menses*).

EXCÈS DE POUVOIR (V. *Conseil d'État*, *Recours* OMISSO MEDIO).

EXPERTI (V. *Conseil de préfecture* et *Enregistrement*).

EXPROPRIATION. T. VII.

§ 1er. — FORMALITÉS ADMINISTRATIVES.

1. Historique de l'expropriation pour cause d'utilité publique. — Droit romain. 3.
2. Droit romain (suite). 4.
3. Droit romain (suite). 5.
4. Droit romain. — Résumé. 7.
5. Ancien droit français. 8.
6. Edits spéciaux. 9.
7. Principes des Constitutions de 1791, de 1793 et de l'an III. 11.
8. Art. 545 du Code Napoléon. 12.
9. Lois du 28 pluviôse an VIII et du 16 septembre 1807, *id.*
10. Note de Schœnbrunn, *id.*
11. Loi du 8 mars 1810. — 14.
12. Loi du 7 juillet 1833. — 15.
13. Loi du 3 mai 1841. — 16.
14. Dispositions spéciales. 18.
15. Division de la matière. 20.
16. A quelles espèces de choses peut s'appliquer l'expropriation? — La loi du 3 mai 1841 n'a pour objet que les immeubles, *id.*
17. Elle ne s'applique même pas à toutes les espèces d'immeubles. — Immeubles par destination. 21.
18. Immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent. — Usufruit et emphytéose. 22.
19. Des concessions de canaux et de chemins de fer. 23.
20. Des concessions de mines. 24.
21. Des usines et de leur force motrice, *id.*
22. Dans quels cas y a-t-il lieu à procéder par expropriation? 26.
23. La loi de 1841 ne s'applique pas à la constitution des servitudes d'utilité publique. 27.
24. Ni à la location forcée des halles et spectacles. 28.
25. Ni à la cessation forcée d'une location, *id.*
26. Ni aux dommages soit temporaires soit permanents. 29.
27. Ni aux destructions et démolitions dans les cas où l'administration peut les requérir. 30.
28. Des cas où la propriété est attribuée à l'État ou à la commune sans jugement d'expropriation. 31.
29. Des cas où les formes de la loi du 3 mai 1841 sur la fixation de l'indemnité sont observées sans qu'il y ait cession de propriété, *id.*
30. Qui peut exproprier pour utilité publique? 32.
31. Déclaration de l'utilité publique.— Art. 3 de la loi du 3 mai 1841.— 33.
32. Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, art. 4. — 34.
33. Des cas où l'intervention du pouvoir législatif est nécessaire. 35.
34. Crédits supplémentaires et virements. 36.
35. Travaux publics communaux. — Chemins vicinaux. 37.
36. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 n'a pas supprimé l'enquête prescrite par l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841, *id.*

37. Le décret qui déclare l'utilité publique peut-il être attaqué par la voie contentieuse? 37.
38. Le tribunal pourrait-il refuser l'expropriation par le motif que l'enquête n'aurait pas été faite? 39.
39. La déclaration d'utilité publique doit être expresse. 40.
40. Le décret déclarant l'utilité publique s'étend à tous les travaux qui dépendent de l'entreprise principale. 41.
41. Du cas où l'administration se mettrait en possession des terrains sans remplir les formalités de la loi. 42.
42. Arrêté de cessibilité. — Plan du tracé. — Il désigne les propriétaires portés à la matrice cadastrale. 43.
43. *Quid* si le véritable propriétaire se présente? — Distinctions. 44.
44. Dépôt du plan à la mairie. 45.
45. Réunion d'une commission au chef-lieu de la sous-préfecture. 46.
46. Opération de la commission d'enquête, *id.*
47. Contenu de l'arrêté de cessibilité. 48.
48. L'arrêté de cessibilité peut-il être attaqué par la voie contentieuse? *id.*
49. De l'expropriation pour les travaux qui n'intéressent qu'une commune. 49.
50. Réserve de l'approbation par l'administration supérieure. 50.

§ 2. — Du jugement d'expropriation et de la cession amiable.

51. Pourquoi l'exposé commencera par le jugement et non par la cession amiable. 52.
52. Jugement d'expropriation, *id.*
53. Effets du jugement d'expropriation. — Il transfère la propriété. 53.
55. Conséquence de l'effet translatif de propriété. 54.
55. L'administration ne peut pas renoncer au bénéfice du jugement d'expropriation si l'exproprié n'y consent pas, *id.*
56. L'exproprié conserve la possession jusqu'au payement. — Conséquences. 55.
57. Publication et notification du jugement. 56.
58. Transcription du jugement. 57.
59. La loi du 23 mars 1855 a-t-elle modifié la loi du 3 mai 1841? — 58.
60. Le jugement d'expropriation est-il, nonobstant la loi de 1855, translatif de propriété? 59.
61. Les créanciers ont-ils encore, pour s'inscrire sur l'immeuble exproprié, un délai de quinzaine à partir de la transcription? 60.
62. Combinaison de la loi du 21 mai 1858, sur les ordres, avec la loi du 3 mai 1841. — 62.
63. L'art. 6 de la loi du 23 mars 1855 est applicable en cas d'expropriation. 63.
64. En quoi consiste le droit de suite sur l'immeuble exproprié? *id.*
65. Nomination du magistrat directeur. 64.
66. Le jugement d'expropriation ne peut être attaqué que par voie de recours en cassation, *id.*
67. Quelles personnes ont qualité à l'effet de se pourvoir? 65.
68. Formes spéciales pour l'introduction du pourvoi. 66.

69. Conséquences de l'arrêt de cassation. 68.
70. Cession amiable. 69.
71. Le tribunal, en donnant acte de la cession, doit-il vérifier les formalités prescrites par les premiers articles de la loi de 1841 ? *id.*
72. Le jugement qui donne acte de la cession doit-il être notifié? 70.
73. Règles spéciales à la cession amiable lorsqu'elle est faite par les représentants des incapables, *id.*
74. Des mineurs et des interdits. 71.
75. Des absents. 72.
76. De la femme mariée, *id.*
77. Des personnes qui sont pourvues d'un conseil judiciaire. 73.
78. Des personnes qui sont placées dans les maisons d'aliénés, *id.*
79. Des majorats. 74.
80. Cession amiable par les représentants des personnes morales. — De l'État, *id.*
81. Des biens qui appartiennent aux départements. 75.
82. Des biens qui appartiennent aux communes, *id.*
83. Des biens grevés de substitution. 76.
84. Quel est le tribunal compétent pour accorder l'autorisation? *id.*
85. A quel moment de la procédure la cession amiable peut-elle être consentie? *id.*
86. Le tribunal pourrait autoriser un abandon sans indemnité par les représentants des incapables. 77.

§ 3. — De l'indemnité.

87. Diverses catégories d'intéressés ayant droit à une indemnité. 79.
88. Comment l'administration connaîtra-t-elle ces indemnitaires? 80.
89. Obligations du propriétaire exproprié, *id.*
90. Indemnitaires qui sont tenus de se présenter spontanément. 81.
91. Quelles personnes sont désignées dans l'art. 21 sous cette désignation : *et autres intéressés*? 82.
92. Le locataire principal est-il tenu de faire connaître les sous-locataires? 84.
93. Notification des offres.—Éléments dont se compose la somme offerte. 85.
94. Demande de l'exproprié. 86.
95. *Quid* si l'exproprié ne fait pas connaître sa demande dans le délai de quinzaine? 87.
96. Acceptation des offres par les incapables. 88.
97. Acceptation des offres au nom des personnes morales, *id.*
98. Formation du jury.— Liste du conseil général. 89.
99. Choix du jury spécial sur la liste dressée par le conseil général. 91.
100. *Quid* si la Cour ou le tribunal ont porté sur la liste du jury spécial des personnes atteintes d'incapacité ou d'incompatibilité? 92.
101. Convocation du jury spécial. 94.
102. Inobservation des formalités prescrites par l'art. 31.— Nullités, *id.*
103. Excuses et empêchements des jurés. 95.
104. *Quid* si le magistrat directeur refuse de pononcer sur les incapacités ou les incompatibilités? 96.

105. Remplacement des jurés empêchés, excusés ou exclus. 97.
106. Commis greffiers et procès-verbal, *id.*
107. Conditions nécessaires pour que le droit de récusation soit entier. 98.
108. Constitution du jury spécial. 99.
109. Prestation de serment. 100.
110. Débats publics. 101.
111. Clôture de l'instruction. 102.
112. L'indemnité est fixée en argent. 103.
113. Les parties peuvent modifier les offres et la demande. 104.
114. Éléments multiples de l'indemnité, *id.*
115. Le jury est incompétent pour les dommages résultant de *l'exécution* des travaux publics, mais non à l'égard de ceux qui sont la suite directe de l'expropriation. 106.
116. *Quid* si dans l'acte de bail il a été stipulé qu'en cas d'expropriation le preneur ne pourrait pas réclamer d'indemnité? 107.
117. Différentes espèces de baux, *id.*
118. Le jury n'est compétent que pour fixer le montant de l'indemnité. 109.
119. Chiffres de l'offre et de la demande.— *Maximum* et *minimum*.— Payement des frais. 110.
120. Décision du jury et ordonnance du magistrat directeur. 111.
121. Pourvoi en cassation. — Art. 42. — Il ne prévoit pas tous les cas de recours en cassation. 112.
122. Effets de la cassation. 113.
123. Compensation de l'indemnité avec la plus-value. — Art. 50, *id.*
124. La compensation peut-elle avoir lieu pour le tout? 114.
125. Indemnité d'un franc. 115.
126. Le jury est compétent pour juger la sincérité des actes. 116.
127. Réquisition d'expropriation totale. — Art. 50.— Propriétés bâties. 117.
128. Propriétés non bâties, *id.*
129. L'aliénation est volontaire pour la portion dont l'expropriation est requise. 118.

§ 4. — Payement de l'indemnité et prise de possession.

130. Du payement de l'indemnité.— Offres réelles et consignation. 119.
131. Les offres réelles en mandat ne sont obligatoires que pour les travaux publics de l'État et des départements.— Elles doivent être faites en numéraire pour les travaux des communes. 121.
132. Le pourvoi en cassation est-il un obstacle au payement? *id.*
133. Obstacle au payement résultant des inscriptions, *id.*
134. L'incapacité de l'exproprié est-elle un obstacle au payement? 122.
135. Moyens que peut employer l'exproprié pour vaincre l'inertie de l'expropriant, *id.*
136. Du cas où l'expropriant, après l'arrêté de cesssibilité, ne provoque pas le jugement d'expropriation, *id.*
137. Du cas où l'administration, après avoir fait rendre le jugement, ne poursuit pas le règlement de l'indemnité. 123.
138. Le locataire a, comme le propriétaire, le droit de requérir le règlement de l'indemnité. 124.

139. Du cas où l'expropriant retarde le payement de l'indemnité réglée par le jury. 125.

§ 5. — De l'expropriation en cas d'urgence et de l'occupation temporaire.

140. L'expropriation d'urgence ne s'applique pas au cas de force majeure. 126.
141. Loi du 30 mars 1831 et loi du 3 mai 1841, tit. VII. 127.
142. Formalités de l'expropriation d'urgence pour les travaux de fortifications, *id.*
143. Formalités (suite). 128.
144. Suite, *id.*
145. Suite. 129.
146. Règlement définitif de l'indemnité d'après le tit. IV de la loi du 3 mai 1841. — 130.
147. Expropriation d'urgence pour les travaux autres que ceux des fortifications. — Formalités, *id.*
148. L'abréviation des formes ne commence qu'après le jugement qui prononce l'expropriation. 132.
149. L'indemnité définitive est fixée conformément au tit. IV, *id.*
150. De l'occupation temporaire.— Compétence du conseil de préfecture et du tribunal. 133.
151. Occupation temporaire pour les travaux de fortifications, *id.*

§ 6. — Dispositions générales et dispositions exceptionnelles.

151. Les actes relatifs à l'acquisition de terrains pour les travaux d'utilité publique peuvent être passés en la forme administrative. 135.
152. De la forme des notifications et significations. 136.
153. Dispense des droits de timbre et d'enregistrement. 137.
154. Cette dispense n'a lieu qu'autant qu'il y a déclaration d'utilité publique. 139.
155. Droit accordé à l'exproprié de requérir la rétrocession. 140.
156. *Quid* des biens expropriés avant la loi du 7 juillet 1833? — 141.
157. *Quid* si l'expropriant a fait des améliorations aux parcelles dont la rétrocession est requise? 142.
158. Formes à suivre pour la rétrocession. 143.
159. Le droit de requérir la rétrocession ne s'applique pas aux terrains dont l'acquisition intégrale avait été exigée conformément à l'art. 30.— 144.
160. Subrogation des concessionnaires aux droits de l'État, *id.*
161. Expropriation exceptionnelle pour les chemins vicinaux. — Élargissement. 145.
162. Ouverture et redressement des chemins vicinaux. 146.
163. Arrêté du préfet qui déclare l'utilité publique et arrêté de cessibilité. 147.
164. Prescription de l'action en indemnité, *id.*
165. Droit de préemption accordé aux propriétaires riverains sur les chemins abandonnés. 148.
166. Enregistrement au droit fixe des actes ayant pour objet la construction et l'entretien des chemins vicinaux. 149.

167. Expropriation pour cause de salubrité publique, *id.*
168. Décret-loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris. 150.
169. Le recours par la voie contentieuse pourrait-il être fondé sur le motif que l'administration prétend à tort que l'on ne peut pas élever des constructions salubres sur les parcelles restantes? 151.
170. Servitude de nivellement établi par le décret-loi du 26 mars 1852. — 153.

EXTRACTION DES MATÉRIAUX (V. *Servitudes*, *Voirie*).

FABRIQUE D'ÉGLISE. T. V.

168. Législation antérieure à 1789. — 223.
169. Législation postérieure à la Révolution, *id.*
170. Nature de la fabrique. — Dans quels cas y a-t-il une fabrique. 225.
171. Composition de la fabrique. — Conseil de fabrique. — Nomination des membres. 226.
172. Conditions d'éligibilité. 227.
173. Suite des conditions d'éligibilité. 228.
174. L'arrêté ministériel qui révoque un conseil de fabrique peut-il être attaqué par la voie contentieuse? — Distinction. 229.
175. Remplacement des membres décédés ou démissionnaires. 230.
176. Nomination du président et du secrétaire, *id.*
177. Sessions ordinaires et sessions extraordinaires. 232.
178. Bureau des marguilliers, *id.*
179. Attributions du conseil et du bureau. 234.
180. Actes d'administration. 236.
181. Actes d'aliénation et d'acquisition. 237.
182. Emprunts des fabriques. 238.
183. Budget de la fabrique. 239.
184. Dettes, *id.*
185. Recettes. 240.
186. Biens restitués. 241.
187. Biens celés. 243.
188. Produits spontanés des cimetières, *id.*
189. Location des chaises. 244.
190. Bancs et places spéciales à l'église, *id.*
191. Bancs et chapelles réservés. 245.
192. Charges de la fabrique. 246.
193. Obligations de la commune en cas d'insuffisance des ressources de la fabrique. 247.
194. Des grosses réparations, *id.*
195. De l'indemnité de logement au curé. — Est-ce une obligation principale de la commune, ou seulement une obligation subsidiaire? 248.
196. Conditions exigées pour la subvention du conseil municipal. 252.
197. Du cas où la paroisse s'étend sur plusieurs communes. 253.
198. Actions en justice, *id.*
199. Compte du trésorier. 254.
200. Compte (*suite*). 255.
201. Hypothèque légale sur les biens du trésorier. 256.
202. Fabriques des églises métropolitaines. 257.

203. Églises métropolitaines (suite). 258.
204. Maîtrises. — Fonds commun. 259.
205. Donations et legs aux cathédrales. 260.

FOURNITURES (MARCHÉ DE). T. VII, nos 262 à 264, p. 281 et suiv.

GARDE NATIONALE (V. *Recrutement*). T. IV.

446. Garde nationale. — Différence entre son caractère actuel et son caractère primitif. 540.
447. Inscription sur les contrôles. — Conseil de recensement. — Jury de révision. 543.
448. Service de la garde nationale. 545.
449. La garde nationale est placée sous les ordres de l'autorité civile. 546.

HALAGE (SERVITUDE DE). T. VI.

70. Chemin de halage et marchepied. — Rivières navigables. 67.
71. L'administration peut-elle, sans donner d'indemnité, prendre un chemin de halage sur les deux côtés ? *id.*
72. Que faut-il entendre par les mots *héritages aboutissant* dont se sert l'ordonnance de 1669, tit. XXVIII, art. 7 ? — 70.
73. La servitude de halage est exigible pour la navigation, que la rivière soit navigable de son propre fonds ou qu'elle l'ait été rendue artificiellement. 71.
74. Une indemnité est due aux riverains lorsque le cours d'eau a été rendu navigable artificiellement, *id.*
75. Des autorités compétentes pour déclarer la navigabilité. — Distinction entre la déclaration principale et celle qui a lieu à l'occasion d'une action en revendication ou d'une poursuite pour contravention. 72.
76. La servitude peut être restreinte, mais non aggravée. 73.
77. Étendue naturelle de la servitude, *id.*
78. Le terrain grevé continue d'appartenir au riverain. — Conséquences. 74.
79. Chemin de halage le long des canaux de navigation, *id.*
80. Le chemin de halage est dû le long des rivières flottables, *id.*
81. Du marchepied le long des rivières flottables à bûches perdues. 76.
82. Les riverains du chemin de halage ne sont pas, pour construire ou planter, tenus de demander l'alignement. 77.

HALLE (V. *Commune*).

HAUTE-COUR. T. III.

371. De la Haute-Cour sous les différents régimes qui se sont succédé, *id.*
372. Sénatus-consultes des 10 juillet 1852 et 4 juin 1858. 471.
373. Chambre des mises en accusation. — Convocation de la Chambre de jugement. 473.
374. Tirage du jury. — Procédure. — Jugement. — Application des peines, *id.*
375. De la Haute-Cour jugeant en matière correctionnelle. 474.
376. Compétence de la Haute-Cour *ratione dignitatis* et *ratione delicti*. 475.
377. Poursuites contre les sénateurs et les députés au Corps législatif. 477.
378. *Quid* en cas de *crime flagrant ? id.*

379. Compétence *ratione delicti*.—Différence entre les deux espèces de compétence, dans le cas où l'Empereur ne rend pas de décret qui saisisse la Haute-Cour. 478.
80. Des motifs qui ont fait instituer la Haute-Cour. 479.
81. La compétence de la Haute-Cour pour juger les sénateurs n'exclut pas le pouvoir disciplinaire du Sénat sur ses membres. 480.

HOSPICES. T. V.

238. Définition des hospices et hôpitaux. 296.
239. A qui appartiennent les hôpitaux, *id.*
240. Du cas où la commune n'a pas d'hôpital. — Traité avec le département. 297.
241. Établissement des hospices. — Formalités. 298.
242. Constitution spéciale des commissions administratives dans certaines villes. — Lyon. 299.
243. Les commissions administratives prennent deux espèces de délibérations. 299.
244. Délibérations réglementaires. 300.
245. Délibérations soumises à l'approbation préalable. 302.
246. Autorités chargées de donner cette approbation, *id.*
247. Asiles départementaux d'aliénés. — Commission de surveillance. 304.
248. Directeur de l'asile. — Réprésente-t-il l'asile en plaidant et en contractant? *id.*

IMPÔT (VOTE DE L'). T. III.

250. Vote de l'impôt avant 1789. — 316.
251. Suite. 318.
252. De la résistance des Parlements et de l'esprit dans lequel elle était faite, *id.*
253. Vote de l'impôt et des dépenses suivant le droit moderne. 319.
254. Vote des dépenses antérieur au vote des impôts. 320.
255. Constitutions du 3 septembre 1791 et du 24 juin 1793, *id.*
256. Constitution du 5 fructidor an III, art. 303 et 318. — 321.
257. Constitution consulaire du 22 frimaire, an VIII, art. 45. — 322.
258. Restauration. — Loi du 25 mars 1817, *id.*
259. Suite. Ordonnance du 1er septembre 1827. — 323.
260. Gouvernement de juillet. Loi du 29 janvier 1831. — 324.
261. Empire. Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, *id.*
262. Sénatus-consulte du 31 décembre 1861. — 327.
263. Virement. Crédits supplémentaires et extraordinaires. 328.
264. Impôts indéterminés. 330.
265. Droit comparé. — Belgique. 331.
266. — Angleterre. 332.
267. — Allemagne. 336.
268. — Espagne. *id.*

IMPÔT FONCIER. T. VI.

98. Définition de l'impôt foncier, 92.

99. Imposition des propriétés bâties. 93.
100. Suite. 95.
101. Imposition des bois taillis, *id.*
102. Des futaies. 97.
103. Imposition des canaux, *id.*
104. Salines et marais salants. 99.
105. Imposition des chemins de fer, *id.*
106. Du cas où le canal et le chemin de fer ont été concédés, *id.*
107. Imposition des ponts. 100.
108. Assimilation de certains meubles aux immeubles, sous le rapport de l'impôt. 101.
109. Exemptions. 102.
110. Exemptions permanentes, *id.*
111. Forêts de l'État. 103.
112. Exemption des maisons d'école. 104.
113. Des chaussées contre l'inondation. 105.
114. Exemptions temporaires. 106.
115. Suite, *id.*
116. Suite. 107.
117. Suite. 108.
118. Comment les exemptions temporaires se concilient-elles avec le principe de la fixité cadastrale? 109.
119. Loi du 7 août 1850, art. 7. — 110.

IMPÔT DES PORTES ET FENÊTRES. T. VI.

181. Historique de l'impôt des portes et fenêtres. 175.
182. Il est perçu d'après un tarif, *id.*
183. Le tarif a été fait en tenant compte de trois éléments : la population, le nombre des ouvertures, la qualité des ouvertures. 176.
184. De la population dans les villes de 5.000 âmes et au-dessus. 178.
185. Différence entre les quartiers. — Décret-loi du 17 mars 1852, *id.*
186. Quelles ouvertures sont passibles de la contribution des portes et fenêtres? 179.
187. Exceptions. — Intérêt de l'agriculture, *id.*
188. Bâtiments affectés à un service public. 180.
189. Établissements d'instruction. 181.
190. Exception dans l'intérêt de l'industrie. — Art. 10 de la loi du 4 germinal an XI. — 182.
191. Que faut-il entendre par *manufactures* dans le sens de cet article? *id.*
192. A quel moment les maisons nouvellement construites sont-elles soumises à l'impôt des portes et fenêtres? 184.
193. Répartition de l'impôt des portes et fenêtres. 185.
194. Recensements et contestations sur les recensements, *id.*
195. Par qui est supporté l'impôt des portes et fenêtres? 186.
196. Le principe de l'annalité est applicable aux portes et fenêtres. 187.

IMPÔT SUR LE SUCRE. T. VI.

311. Motifs qui ont fait établir l'impôt sur le sucre. — Objections. 287.

312. Provenance des sucres. 288.
313. Taxe de consommation sur les sucres fabriqués à l'intérieur, *id.*
314. Détaxe en faveur du sucre colonial. 289.
315. Surtaxe en faveur de la marine, *id.*
316. Exercice pour la perception du droit à l'intérieur. 290.
317. Des sucres introduits pour le raffinage. 291.
318. Remplacement du drawback par l'admission en franchise. 292.
319. Proportion du sucre brut avec le rendement au raffinage, *id.*
320. Justification de la sortie des quantités admises temporairement en franchise. 293.
321. Droit comparé, *id.*

INGÉNIEUR (V. *Travaux publics*).

INSCRIPTION MARITIME. T. IV.

434. Marine et armée de mer. — Inscription maritime. 523.
435. De l'inscription maritime volontaire. 524.
436. Compensations au régime de l'inscription maritime. 526.

INSTANCES DOMANIALES (V. *Autorisation de plaider, Etat*).

INSTRUCTION PUBLIQUE (V. *Liberté d'enseignement*).

INTERPELLATION.

Décret du 5 janvier 1867, art. 35 à 39 et 97 à 101. — Les demandes d'interpellation doivent être signées de cinq membres tant au Sénat qu'au Corps législatif. — Si deux bureaux sur cinq, au Sénat, et quatre sur neuf, au Corps législatif, sont d'avis d'admettre les interpellations, le jour de la discussion est fixé. — Le Sénat et le Corps législatif peuvent prendre les deux partis suivants : 1° prononcer l'ordre du jour ; 2° appeler l'attention du gouvernement sur l'objet des interpellations.

INTERPRÉTATION (V. *Acte administratif, Conseil de préfecture*).

INVIOLABILITÉ (V. *Empereur, Haute-Cour, Ministres*).

INVIOLABILITÉ DU DOMICILE. T. II.

94. Pénalités prononcées contre l'auteur d'une violation de domicile. 369.
95. Des cas dans lesquels l'autorité publique peut, par exception, s'introduire dans le domicile des particuliers. 370.
96. Suite. 371.
97. Le juge d'instruction a-t-il en principe le droit de faire une perquisition pendant la nuit? 372.
98 Des cas où le procureur impérial a le droit de visite domiciliaire, *id.*
99. Des gardes champêtres et forestiers comme officiers de police judiciaire. 373.

100. *Quid* des agents d'exécution, et en particulier des gendarmes? 374.
101. Exécution des condamnations. 376.
102. Visites domiciliaires pour assurer l'exécution des lois sur les contributions publiques. 377.
103. Droit comparé..... Belgique, Angleterre et Allemagne. 378.

JURIDICTIONS. T. VII.

369. Les juridictions administratives ne sont pas des juridictions d'exception par rapport aux tribunaux civils. 426.
370. Elles n'ont pas même ce caractère au point de vue des mesures d'exécution. 427.

JURY (V. *Expropriation*).

JURY DE RÉVISION (V. *Garde nationale*).

JUSTICE (GRATUITÉ ET PUBLICITÉ DE LA). T. III.

241. Le principe de la gratuité est conciliable avec le payement des frais de procédure par les parties. La loi moderne n'a eu pour objet que la supppression des épices. 304.
242. Du principe : « *Nul ne peut être distrait de ses juges naturels.* » 305.
243. Suite. 306.
244. Ce principe fait-il obstacle à ce que le délinquant soit jugé par un tribunal créé postérieurement à la perpétration du fait incriminé? 307.
245. Publicité des débats. 308.
246. Audiences administratives.—Conseil d'État.—Conseils de préfecture. 310.
247. Droit comparé. — Belgique. 312.
248. — Angleterre. 313.
249. — Allemagne. 314.

JUSTICE (V. *Divisions administratives*).

LETTRES (SECRET DES). T. II.

123. Le secret des lettres a été plusieurs fois violé constitutionnellement, *id.*
124. Restrictions apportées à ce principe en cas d'information criminelle, *id.*
125. Les préfets ont-ils le droit de faire saisir les lettres à la poste sans le concours du juge d'instruction? 397.
126. Suite. 399.
127. Suite, *id.*
128. Droit comparé. — Belgique, Angleterre et Allemagne. 400.

LIBERTÉS DE L'ÉGLISE GALLICANE (V. *Abus*).

LIBERTÉ D'ASSOCIATION ET DE RÉUNION. T. III.

213. Distinction entre la *réunion* et l'*association*. 265.
214. Historique du droit de réunion depuis 1789. — 266.
215. Clubs, *id.*

216. Constitution du 22 frimaire an VII. — Art. 291-294 du Code pénal. 269.
217. Loi du 10 avril 1834. — 271.
218. Différence entre le système du Code pénal et celui de la loi du 10 avril 1834. — 272.
219. Réunions après la révolution de février. — Loi du 28 juillet 1848. — 273.
220. Décret du 25 février 1852. — 274.
221. Associations et réunions religieuses. 275.
222. Personnes morales et sociétés commerciales. 276.
223. Des établissements de mainmorte dans l'ancien droit. — Édit de 1749. — 279.
224. Des établissements d'utilité publique suivant la législation actuelle. 280.
225. Le pouvoir d'autoriser la formation des congrégations religieuses emporte-t-il celui d'en ordonner la suppression ? — *Quid* des biens appartenant aux congrégations supprimées ? 284.
226. Suite. 286.
227. Réunions dans les rues et attroupements. 288.
228. Droit comparé. — Espagne. 289.
229. — Belgique. 290.
230. — Angleterre, *id.*
231. — États-Unis. 292.

LIBERTÉ DE L'ENSEIGNEMENT. T. III.

164. Division du sujet. 211.
165. Liberté d'enseigner, d'après la Constitution de 1791 et la législation de l'Assemblée législative, *id.*
166. Suite. Constitution de 1793. — 212.
167. Suite. Constitution du 5 fructidor an III. — 213.
168. Suite. Constitution consulaire et législation impériale. — Restauration, *id.*
169. Suite. Charte de 1830, *id.*
170. Division de l'enseignement en trois degrés. 214.
171. Enseignement primaire. — Conditions requises pour se livrer à l'enseignement primaire, *id.*
172. Opposition par le préfet à l'établissement d'une école primaire. 215.
173. Les peines qui punissent l'ouverture d'une école sans déclaration s'appliquent-elles *à l'enseignement de famille?* 216.
174. Surveillance du procureur impérial. — Mesures disciplinaires. 217.
175. Conditions pour ouvrir un pensionnat primaire, *id.*
176. Enseignement primaire des filles. 218.
177. Écoles mixtes des deux sexes. 219.
178. Salles d'asile et ouvroirs. 220.
179. Enseignement secondaire. 221.
180. Suppression du certificat d'études. 222.
181. Formalités à remplir en cas de translation de l'établissement dans un autre local. 223.
182. Surveillance de l'enseignement. 224.
183. Écoles secondaires ecclésiastiques. 225.
184. Collation des grades. — Universités libres et universités de l'État en Belgique, *id.*

85. Instruction primaire obligatoire. 226.
186. Suite. 228.
187. Suite. Discussions législatives sur le principe de l'obligation. 232.
188. Suite. 233.
189. Suite. Objection de M. de Falloux. 235.
190. Suite. Objection de M. Guizot. 236.
191. Condamnation du système de l'instruction primaire gratuite. 237.
192. Droit comparé. — Belgique. 238.
193. — Hollande. 239.
194. — Angleterre. 240.
195. — États-Unis d'Amérique, *id.*
196. — Allemagne. 241.
197. — Suisse. 243.
198. — Espagne. 244.

LIBERTÉ INDIVIDUELLE. T. II.

56. En quoi consiste la liberté individuelle. 335.
57. Restrictions à la liberté individuelle, *id.*
58. Différences de notre législation avec celle des autres pays. Coup d'œil général. 337.
59. Opinion de Hume sur l'*habeas corpus*. 338.
60. *Bills* d'*attainder* en Angleterre. 339.
61. Circonstances principales où, dans notre pays, la liberté individuelle a été suspendue par des raisons d'État, *id.*
62. Suite. 340.
63. Suite. 341.
64. Suite. 342.
65. Observations sur les atteintes portées à la liberté individuelle. 343.
66. Pouvoirs exceptionnels donnés par la loi du 9 juillet 1852 au préfet de police à Paris et au préfet du Rhône. 344.
67. Observations sur ce point, *id.*
68. Les lois sur la mendicité sont-elles contraires à la liberté individuelle ? 345.
69. Des *filles soumises*. 346.
70. Du passe-port. 347.
71. Des passe-ports à l'intérieur et à l'étranger. — Conditions et formalités. 348.
72. Des actes équivalant à passe-port. 349.
73. Passe-ports gratuits aux indigents. — Passes dans les villes frontières, *id.*
74. Suppression des passe-ports pour les Anglais venant en France. 350.
75. L'individu auquel le passe-port est refusé a-t-il une voie de recours à employer? *id.*
76. Le recours par la voie contentieuse n'est pas admissible. 351.
77. Suite. 352.
78. Suite, *id.*
79. Liberté individuelle considérée dans le costume. 354.
80. Liberté individuelle considérée au point de vue du port d'armes, *id.*

81. Que faut-il entendre par armes cachées ou secrètes. 355.
82. Suite. 356.
83. Des armes de guerre, *id.*
84. Suite. 357.
85. Suite. 358.
86. Port d'armes en cas de chasse. 359.
87. Du permis de chasse. 360.
88. Cas dans lesquels le permis de chasse *peut* ou *doit* être refusé. 361.
89. Droit comparé sur la liberté individuelle. — Belgique. 362.
90. Angleterre. Charte et acte d'*habeas corpus*. 363.
91. Législation anglaise sur la chasse. 364.
92. Suite. 365.
93. Allemagne. 366.

LIBERTÉ DE L'INDUSTRIE ET DU TRAVAIL. T. III.

199. Régime antérieur à 1789. — Jurandes et maîtrises. 246.
200. Suite. — Lieux privilégiés. — Fabrication royale. — Compagnonnage. — *Damnation* des ateliers et des villes. 247.
201. Origine des jurandes et maîtrises. — Étienne Boileau. 248.
202. L'institution des jurandes et maîtrises fut un progrès relatif. 249.
203. Edit de Turgot. — Remontrances du parlement. 250.
204. Suite. — Chute de Turgot. — Édit de 1779. — 251.
205. Révolution de 1789. — Loi des 2-17 mars 1791. — 252.
206. Attaques au principe de la *libre concurrence*. 253.
207. Restrictions. — Professions d'imprimeur et de libraire et autres professions réglementées. 254.
208. Monopole de l'État. 255.
209. Boulangerie et boucherie. — Taxe municipale, *id.*
210. Droit comparé. — Espagne. 256.
211. — Angleterre. 259.
212. — Allemagne. 263.

LIBERTÉ DE LA PRESSE. T. II.

129. Ce qui constitue essentiellement la liberté de la presse. 406.
130. Différents systèmes sur le jugement des délits de presse. 407.
131. Timbre et cautionnement, *id.*
132. Responsabilité de l'écrivain. 409.
133. La question de la liberté de la presse n'est pas susceptible d'une solution absolue, *id.*
134. Différence entre la France et l'Angleterre. 410.
135. Conséquences qui en doivent résulter, *id.*
136. Circulaire du ministre de l'intérieur. 411.
137. Observation. 414.
138. Histoire de la législation sur la presse en France (1791 à l'an VIII). 415.
139. Suite. Constitution du 22 frimaire an VIII. — 416.
140. Suite. Sénatus-consulte du 28 floréal an XII. — 417.
141. Suite. Décret du 4 février 1810. — 418.
142. Suite. Charte de 1814, et Cent-Jours, *id.*

143. Suite. Ordonnance du 8 août 1815 et lois de 1819. — 419.
144. Suite, *id.*
145. Suite, *id.*
146. Suite. 420.
147. Suite. Révolution de juillet 1830, *id.*
148. Suite. 421.
149. Suite. Législation de septembre 1835, *id.*
150. Suite. 422.
151. Suite. Révolution de février 1848. — 423.
152. Suite. 424.
153. Suite, *id.*
154. Suite. Décret du 16 février 1852, *id.*
155. Police et formation des journaux. 426.
156. Censure indirecte résultant de la responsabilité des imprimeurs et éditeurs. 427.
157. Presse périodique. — Autorisation des journaux. 428.
158. Nature des pouvoirs du ministre, *id.*
159. Timbre et cautionnement d'après le décret du 17 février 1852. — 429.
160. Journaux non politiques. 430.
161. Comment sont jugées les difficultés qui s'élèvent entre le préfet et le déclarant sur la sincérité des déclarations? 431.
162. Que doit-on entendre par ouvrages qui traitent des matières *d'économie sociale*? 432.
163. Répression des abus commis par la voie de la presse. — Répression administrative. 433.
164. Repression judiciaire. 434.
165. Division entre les crimes ou délits et les contraventions, *id.*
166. Art. 1er de la loi du 17 mai 1819. 435.
167. De la provocation au crime ou au délit. 437.
168. Diffamation, *id.*
169. L'imputation diffamatoire contre la mémoire d'un mort est-elle punissable? 439.
170. Suite, *id.*
171. Suite. 440.
172. Suite. 441.
173. Suite. 442.
174. Suite. 443.
175. Suite. 444.
176. Diffamation contre les dépositaires de l'autorité publique. 445.
177. La diffamation contre une administration prise collectivement est-elle punissable? 446.
178. Distinction entre l'injure et la diffamation, *id.*
179. Doit-on considérer comme publique l'injure faite dans une séance du conseil municipal? *id.*
180. Outrage, offense et attaque. 448.
181. Outrage à la morale publique. 449.
182. Outrage envers les membres des Chambres, les fonctionnaires publics et les ministres des cultes. 450.

183. Suite. 451.
184. Attaque. 452.
185. Suite. 453.
186. Délits divers, *id.*
187. Des fausses nouvelles. 454.
188. Suite. 455.
189. Crimes et délits commis par la voie des journaux. — Aggravation, *id.*
190. Contraventions. 456.
191. Caractère essentiel de la contravention en matière de presse. — Conséquences. 457.
192. Suite. 458.
193. Reproduction des débats des Chambres, *id.*
194. Reproduction des procès de presse. 460.
195. Communications du gouvernement. 461.
196 Droit de réponse, *id.*
197. Le droit de réponse s'applique-t-il aux articles communiqués par le gouvernement? 462.
198. Le journaliste est-il obligé d'insérer une réponse contraire aux lois et dont l'insertion l'exposerait à une poursuite? *id.*
199. Signature de l'auteur. — En quels cas la disposition de la loi est-elle suffisamment remplie? 463.
200. De la poursuite. 464.
201. Formes de la poursuite, 465.
202. Circulaire du garde des sceaux du 27 mars 1852, *id.*
203. Aggravation en cas de récidive. 467.
204. Dans quel cas l'aggravation est-elle facultative? 469.
205. Des circonstances atténuantes. 470.
206. Cumul des peines. 471.
207. Suite. 472.
208. Les circonstances atténuantes et le non-cumul s'appliquent-ils aux contraventions commises par la voie de la presse? 473.
209. Suite. 474.
210. Suite. 475.
211. Suite. 476.
212. Influence des condamnations prononcées par les tribunaux sur la *suspension* ou *suppression* des journaux. 477
213. Suite. 478.
214. Irresponsabilité des députés et des avocats, *id.*
215. Suite. 479.
216. Suite. 480.
217. Suite. Des tiers étrangers au débat. 481.
218. Imprimerie, librairie et colportage, *id.*
219. Des brevets d'imprimeur et de libraire. 482.
220. Colportage, *id.*
221. Criers et vendeurs. 483.
222. Dans quels cas est applicable la loi sur le colportage? *id.*
223. Suite. 484.
224. Suite. 485.

225. Suite. Distribution par l'Administration des postes, *id.*
226. De l'autorisation. 486.
227. Remise gratuite et remise à titre d'hommage, *id.*
228. La loi ne considère pas la profession du colporteur, mais le fait du colportage. 487.
229. Du colportage à domicile, *id.*
230. Des commis de libraires brevetés, 488.
231. Du libraire sans brevet, *id.*
232. Que doit-on entendre par *écrit?* 489.
233. La loi sur le colportage est-elle applicable aux circulaires et aux bulletins électoraux? *id.*
234. Jurisprudence de la Cour de cassation. 490.
235. Discussion de la jurisprudence. 491.
236. Suite. 492,
237. Annonces judiciaires. 494.
238. Suite, *id.*
239. Suite. 495.
240. Suite. 496.
241. Suite. 497.
242. Suite. 498.
243. Suite. 499.
244. Droit comparé. — Angleterre. 500.
245. — Suite, *id.*
246. — Suite. 501.
247. — Suite, *id.*
248. — Suite. 502.
249. — du *libelle.* — Passage d'O'Connel. 503.
250. — États-Unis, *id.*
251. — Belgique. 504.
252. — Brésil. 505.
253. — Espagne, *id.*
254. — Suite. 506.
255. — Russie. 507.
256. — Ancien droit français, *id.*

LIBERTÉ RELIGIEUSE. T. III.

1. Divers systèmes suivant lesquels peuvent être combinés les rapports de l'Église et de l'État. 2.
2. Innovation consacrée par la charte de 1830, qui substitue une religion de la majorité à la religion de l'État. 5.
3. Caractères principaux de notre droit public ecclésiastique. 6.
4. Liberté de conscience, *id.*
5. Liberté du culte extérieur, *id.*
6. L'art. 291 du Code pénal est-il applicable aux membres des congrégations religieuses? 7.
7. La loi sur les *réunions* et *associations publiques* et les lois sur l'ordre public et la morale sont la seule limite de la liberté des cultes. — Réfutation de la doctrine de M. Gaudry. 9.

8. De la liberté religieuse pour les étrangers en France. 12.
9. Les expressions injurieuses pour les adhérents à un culte, quoique contenues dans les motifs d'un arrêt, ne constituent pas une violation de la liberté religieuse, *id.*
10. Protection accordée à la liberté des cultes. 13.
11. Décret du 19 mars 1859, *id.*
12. Liberté du culte catholique, art. 45 du concordat. 15.
13. Indépendance réciproque des pouvoirs spirituel et temporel. 16.
14. Réunion des deux puissances, *id.*
15. Suite, *id.*
16. Suite. 17.
17. Indépendance du pouvoir temporel à l'égard de la cour de Rome, *id.*
18. Suite. 18.
19. Suite. 19.
20. Indépendance du pouvoir temporel à l'égard du clergé français. 20.
21. L'autorité spirituelle a-t-elle, à l'égard du pouvoir temporel, le droit de réquisition? 21.
22. Serment politique des titulaires de bénéfices ecclésiastiques. 22.
23. Indépendance à l'égard du pouvoir temporel de l'autorité spirituelle, *id.*
24. *Quid* des monitoires? 23.
25. Examen de questions controversées sur les rapports des deux pouvoirs. 24.
26. La police du temple appartient au ministre du culte, *id.*
27. Le maire ne peut pas, en principe, tenir des réunions dans l'église sans l'autorisation du curé, *id.*
28. De la sonnerie des cloches. 25.
29. Suite, *id.*
30. Suite. 28.
31. L'autorité spirituelle a le droit de refuser l'administration des sacrements, 29.
32. Il en est de même du refus de sépulture, *id.*
33. Suite. 30.
34. Heures d'ouverture de l'église. 31.
35. Affiches sur la porte de l'église. 32.
36. Quêtes à l'intérieur de l'église, *id.*
37. Places distinguées pour les autorités civiles et militaires. 33.
38. Interprétation de l'art. 45 de la loi du 18 germinal an X. 35.
39. Des processions. 36.
40. Détachements de la garde nationale pour escorter les processions, *id.*
41. L'autorité temporelle n'a pas le droit de suspendre le traitement des curés ou desservants. 37.

LISTE CIVILE (V. *Domaine de l'État, Empereur*).

MAIRES. T. IV (V. *Commune*).

9. Composition de l'administration municipale. 284.
270. Nomination, suspension et révocation des maires. 285.
271. Gratuité des fonctions municipales. — Frais de représentation. 286.
272. Conditions d'aptitude aux fonctions de maire. — Incompatibilités. 287.

273. Extension aux maires des incompatibilités spéciales aux membres des conseils municipaux. 290.
274. *Quid* si le maire a été nommé avant les élections? 291.
275. Attributions du maire. 292.
276. Du maire comme délégué du pouvoir central, *id.*
277. Attributions spéciales données au maire par des lois expresses. 293.
277. Du maire comme administrateur de la commune. 94.
279. Arrêtés du maire. — Arrêtés temporaires et permanents. 295.
280. Le préfet pourrait-il rendre exécutoires, avant l'expiration du délai de trente jours, les arrêtés portant règlement permanent? 296.
281. Caractère du règlement temporaire. 298.
282. Le préfet n'a qu'un droit de contrôle et de surveillance, *id.*
283. L'art. 15 de la loi du 18 juillet 1837 ne s'applique qu'aux actes expressément prescrits au maire par la loi. 299.
284. Ban de vendanges. — Compétence du maire. 300.
285. Des motifs qui ont fait conserver le ban de vendanges. 302.
286. Critique de ces motifs. 303.
287. Des bans de moisson, de fauchaison et de troupeau commun. 304.
288. Publication des arrêtés municipaux. 306.
289. De l'annexion d'un territoire nouveau, au point de vue de l'application des anciens règlements. 307.
290. Le maire ne peut pas accorder des dispenses individuelles de l'observation des règlements municipaux approuvés et publiés. 308.
291. Le maire est tenu de se conformer aux lois et aux règlements généraux ou départementaux, *id.*
292. Suite. 310.
293. La dispense d'exécuter les règlements municipaux ne peut pas résulter d'une clause insérée au cahier des charges d'un acte de gestion économique de biens de la commune, *id.*
294. La compétence des maires est territoriale. 311.
295. Arrêtés individuels des maires. 312.
296. La sanction de l'art. 471, n° 15, C. pén. leur est-elle applicable? *id.*
297. Les arrêtés individuels sont-ils temporaires ou peuvent-ils être permanents? 313.
298. Adjoints. Leur nombre. 314.
299. Nomination et attributions. 315.
300. Le maire peut-il déléguer à l'adjoint toutes ses attributions? 316.

T. VII.

395. Cas où les maires sont compétents en matière contentieuse. 454.

MAÎTRE DES REQUÊTES (V. *Conseil d'État*).

MANSE ÉPISCOPALE. T. V.

208. L'archevêché et l'évêché sont des personnes morales. — Administration de leur patrimoine. 267 [1].

1 Mais le diocèse n'est pas une personne morale ; il n'est qu'une division administrative (Avis C. d'Ét. de déc. 1867).

209. De la manse pendant la vacance du titre. 268.

MARAIS. T. V.

433. Utilité du desséchement des marais. 495.
434. Historique, *id.*
435. Différentes manières dont le desséchement peut être fait. — Expropriation. 496.
436. La loi du 3 mai 1841 est applicable. 497.
437. Mise en demeure du propriétaire et du droit de préférence qui lui appartient. 498.
438. Formalités de la concession, *id.*
439. Indemnité aux concessionnaires. 499.
440. Travaux exécutés par l'État. 501.
441. Estimation de la plus-value, *id.*
442. Double estimation. 502.
443. Mise en valeur des marais appartenant aux communes. — La loi du 28 juillet 1860. 503.
444. Du cas où la commune ne veut pas faire le desséchement, *id.*
445. La loi du 10 juin 1854 sur le drainage est applicable à l'écoulement des eaux provenant du desséchement d'un marais. 504.

MINES, MINIÈRES ET CARRIÈRES. T. V

446. Distinction des mines, minières et carrières. 506.
447. Régime administratif. — Concession des mines. 507.
448. Comparaison entre la loi du 21 avril 1810 et celle du 28 juillet 1791.—508.
449. Propriété de la mine avant la concession, *id.*
450. Formalités de la concession. 509.
451. Des oppositions et demandes de concurrence. 510.
452. Révocation des concessions. 512.
453. Des minières. 513.
454. Des cas où une concession est nécessaire, *id.*
455. Loi des 9-17 mai 1866. — 514.
456. Suite. — uppression de l'obligation d'exploiter en quantités suffisantes. 515.
457. Carrières. 516.
458. Tourbières. 517.
459. L'énumération de la loi est énonciative pour les mines et limitative pour les minières. 518.
460. La concession ne peut pas être étendue à des substances autres que celles qui sont désignées dans le décret. 519.
461. Le décret crée une propriété nouvelle et distincte. 520.
462. L'indemnité est-elle hypothéquée aux créanciers? 521.
463. La propriété de la mine est immobilière, *id.*
464. Matières extraites. 522.
465. Des actions et intérêts. — Renvoi au Code Napoléon, *id.*
466. L'indemnité est immobilière tant qu'elle n'est pas cédée. 523.
467. Transmission de la mine. — Art. 7 de la loi de 1810. — 524.
468. La prohibition de diviser est d'ordre public. 525.

469. La propriété des mines est inviolable. 527.
470. De la prohibition d'exploiter par mesure de police, *id.*
471. Suite. 529.
472. Restrictions au droit du propriétaire de mines. 531.
473. Asséchement des mines, *id.*
474. Suite. 534.
475. Révocation. — Recours contentieux, *id.*
476. Suite, *id.*
477. Du droit de police. 535.
478. Distance à observer pour les travaux. — Art. 11. — 536.
479. A quelles espèces de travaux s'applique la restriction de l'art. 11 de la loi du 21 avril 1810? — 537.
480. Elle ne s'applique pas aux travaux souterrains. 538.
481. Elle s'applique alors même que le terrain n'appartient pas au propriétaire de l'habitation. 539.
482. Elle ne s'applique pas si l'habitation a été construite ou le terrain enclos postérieurement à la concession de la mine. 540.
483. *Quid* si l'habitation est séparée de la mine par un chemin public? *id.*
484. Comparaison avec la loi du 28 juillet 1791, art. 23. — 542.
485. Du droit qu'a le concessionnaire d'occuper la surface. 543.
486. Conditions auxquelles ce droit peut être exercé, *id.*
487. Déclaration de l'utilité. 545.
488. De l'indemnité pour occupation. 546.
489. De l'indemnité au double, *id.*
490. L'indemnité doit-elle être préalable? — Distinction. 547.
491. Évaluation. — Renvoi à la loi du 16 septembre 1807. — 548.
492. Suite. 549.
493. Le concessionnaire doit-il l'indemnité au double pour le préjudice causé par des travaux intérieurs? *id.*
494. L'indemnité pour dommages résultant de travaux intérieurs est-elle au double ou au simple? 551.
495. Droit comparé. — Belgique. 553.
496. — Angleterre. 555.
497. — Prusse. 558.
498. — Espagne et Portugal. 561.
499. — Russie. 565.
500. — Autriche. 566.
501. — Autres États de l'Allemagne. 567.

MINISTRES. (V. *Conseil d'État, Corps législatif, Interpellation*). T. III.

360. Les ministres appartiennent à l'ordre constitutionnel et à l'ordre administratif, *id.*
361. Responsabilité des ministres sous le regime parlementaire. 460.
362. Cette responsabilité avait été définie par l'usage, *id.*
363. Responsabilité des ministres d'après la Constitution du 14 janvier 1852. 461.
364. Commissaires du gouvernement et ministres sans portefeuille, *id.*

365. Différence entre les ministres sans portefeuille actuels et les ministres sans portefeuille sous le régime parlementaire. 462.
366. Des ministres à portefeuille dans les discussions au Sénat. 463.
367. Comparaison des ministres à portefeuille avec les anciens sous-secrétaires d'État. 464.
368. Responsabilité envers l'Empereur. 465.
369. Responsabilité du chef de l'État. 466.
370. Suppression de la solidarité des ministres. 467.

T. IV.

83. Angleterre. — Organisation de l'administration centrale.— Prérogative royale. 93.
84. Ministres et de leur caractère principalement politique. 95.
85. Composition du conseil des ministres (*cabinet council*). 96.
86. Premier lord de la trésorerie (*First lord of the Treasury*). 97.
87. Suite. 98.
88. Chancelier de l'échiquier. 99.
89. Lord chancelier. — Ministère de la guerre. 100.
90. Ministère de l'intérieur. 102.
91. Des bureaux (*boards*), *id.*
92. Bureau de commerce (*board of the trade*). 103.
93. Affaires des Indes orientales. 104.
94. Commission des domaines et des forêts. — Bureau de la salubrité. — Commission pour l'exécution de la taxe des pauvres. 105.
95. Bureaux (suite). 107.
96. Conseil privé du roi, *id.*
97. Suite. 109.
98. Suite. 110.
99. Suite. 111.
100. Le conseil privé n'a, pour ainsi dire, pas d'attributions effectives, *id.*
101. Du parlement considéré comme conseil de la couronne. 112.
102. De la solidité des positions administratives en Angleterre. 113.
103. Belgique. 114.
104. Suite. 115.
105. Espagne. 117.
106. Ordres royaux (*Reales Ordenes*). 118.
107. Énumération des ministères. 119.
108. Sous-secrétaires d'État. — Actes des ministres. 121.
109. Conseil royal (*Consejo real*). 123.
110. Personnel du conseil royal, *id.*
111. Conseillers extraordinaires. 124.
112. Auxiliaires. 126.
113. Division du conseil royal en sections, *id.*
114. Caractères des délibérations du onseil royal, *id.*
115. Attributions contentieuses. 127.
116. Matières quasi-contentieuses. 128.
117. Directions. 129.

118. Commissions (*Juntas*). — Commission de bienfaisance. 129.
119. Allemagne. 130.
120. Autriche, *id.*
121. Conseil d'État (*Staatsrath*). 131.
122. Bavière. 132.
123. Conseil d'Etat. 135.
124. Duché de Bade, *id.*
125. Hanovre. 137.
126. Hollande.

T. VII.

371. Les ministres sont, chacun dans son département, juges ordinaires en matière contentieuse. 428.
372. Suite. — Cette attribution n'appartient pas au conseil de préfecture, *id.*
373. Suite. 429.
374. Suite. 430.
375. Conséquence de la doctrine exposée aux paragraphes précédents. 432.
376. Enumération des juges d'exception, *id.*

MISE EN JUGEMENT (V. *Agents du gouvernement*, *Haute Cour*).

MONOPOLE DU TABAC. T. VI.

337. Le monopole du tabac, quoique établi par des lois transitoires, fait définitivement parti de notre système financier. 309.
338. Tarif légal. — Tabac de cantine. 310.
339. Caractère de l'impôt sur le tabac. 311.
340. Droit comparé. 312.

MONOPOLE DE LA POSTE. T. VI.

341. Le service des postes ne peut être fait que par l'État ou par une compagnie privilégiée. 313.
342. Uniformité de la taxe. — Réponse aux objections. 314.
343. Tarif des postes. 316.
344. Transport des imprimés. 318.
345. Transport des journaux, *id.*
346. Transport des imprimés autres que les journaux. 319.
347. Transport des papiers de commerce, *id.*
348. Transport des avis de décès, de mariage et de naissance, *id.*
349. Transport des échantillons. 320.
350. Envoi d'argent, *id.*
351. Envoi de billets et autres titres déclarés. 321.
352. Responsabilité de l'administration des postes. 322.

MOULINS (V. *Cours d'eau*).

NAVIGATION. T. VI.

358. Tarif des droits de navigation d'après le décret du 9 février 1807. 326.
359. Marchandises de première classe. — Exemptions. 327.

OCTROI. T. VI.

581. Historique des droits d'octroi. 533.
582. Les droits d'octroi peuvent porter sur tous les objets de consommation locale, soit industrielle, soit domestique. 535.
583. Matières exemptées en vertu de décisions ministérielles. 536.
584. Les droits d'octroi doivent garder un caractère purement fiscal, *id.*
585. Les produits fabriqués à l'intérieur doivent être taxés à l'octroi comme ceux qui viennent du dehors. 537.
586. Limites des taxes d'octroi sur les boissons, *id.*
587. Dans les *grandes villes*, la banlieue peut être comprise dans le rayon de l'octroi. 538.
588. Les communes ne peuvent recourir aux taxes d'octroi qu'en cas d'insuffisance des revenus. 540.
589. Formalités à suivre pour l'établissement des octrois. 541.
590. Formalités à suivre pour la suppression d'un octroi. 543.
591. Modifications à ces formalités par la loi du 24 juillet 1867 sur les conseils municipaux. 544.
592. Périmètre de l'octroi. 545.
593. Courriers chargés des dépêches. — Chemins de fer. 547.
594. Perception des droits d'octroi dans les communes ouvertes. 548.
595. Du transit, *id.*
596. Du passe-debout, *id.*
597. De la faculté d'entrepôt. 549.
598. Modes de perception de l'octroi. 550.
599. Comparaison du bail à ferme avec la régie intéressée. 551.
600. L'adjudication n'est définitive qu'après l'approbation du ministre des finances. 552.
601. Le preneur est obligé de fournir un cautionnement, *id.*
602. Des réclamations élevées par le fermier. 553.
603. Droit comparé. — Angleterre. 554.
604. — Belgique. 560.
605. — Allemagne. 565.
606. — Espagne. 567.

OFFICIERS. T. IV.

416. Avancement des militaires. — Conditions d'aptitude. 505.
417. Avancement au choix et à l'ancienneté. 507.
418. Avancement en temps de guerre. 508.
419. Insertion des promotions au *Moniteur de l'armée*. 509.
420. Point de départ de l'ancienneté. 510.
421. Changement de corps. — Pertes des droits à l'ancienneté. 511.
422. Un officier peut-il être changé de corps contre son gré? *id.*
423. De l'état des officiers. 513.
424. L'insertion au *Moniteur de l'armée* constitue un droit au grade. 514.
425. Causes qui font perdre le *grade*, *id.*
426. Causes qui font perdre l'*emploi*. 515.
427. Cas dans lesquels l'officier peut être mis en non-activité. 516.
428. Solde de non-activité. 517.

429. De l'officier mis en réforme. 518.
430. Causes de la mise à la réforme. 519.
431. Cadres de *disponibilité* et de *réserve* pour les officiers généraux. 520.
432. Quels sont les motifs de cette exception? 521
433. Des officiers généraux qui ont commandé en chef.
437. Recrutement de l'armée navale. 527.
438. État des officiers. 528.
439. Grades. 529.
440. Avancement. — Conditions. — Ancienneté et choix. 530.
441. Gendarmerie, 535.
442. Distribution de la gendarmerie. 536.
443. Nomination des sous-officiers et officiers, *id.*
444. Avancement des officiers. 538.
445. Réquisition de la gendarmerie par les autorités civiles. 539.

PARIS et LYON. T. IV.

343. Des villes auxquelles ne s'applique pas la loi du 5 mai 1855.

Rectifions ici un passage de chapitre. La commission municipale de Paris est composée de soixante membres au lieu de trente-six (loi de 1859, art. 3). — Quant aux villes chefs-lieux de département, dont la population dépasse quarante mille habitants, l'art. 50 de la loi du 6 mai 1855 a été abrogé par la loi du 24 juillet 1867.

344. La ville de Paris forme une commune représentée par le préfet de la Seine. — Des maires d'arrondissement à Paris et à Lyon. 400.
345. Commission municipale à Paris et à Lyon. 401.
346. De la commission municipale faisant fonctions de conseil général pour le département de la Seine. 402.

PARTAGE (V. *Biens communaux*, *Commune*).

PATENTES. T. VI.

197. Définition du droit de patente. 188.
198. Eléments dont se compose cette contribution. 189.
199. Droit fixe. — Tarif normal. 190.
200. Influence de la population sur le droit fixe. 191.
201. Droit fixe. — Tarif exceptionnel, *id.*
202. Population agglomérée. — Ordonnance de dénombrement. 192.
203. La patente grève toutes les professions. 194.
204. Cumul de plusieurs professions. 195.
205. Droit proportionnel de patente. 197.
206. Sur quelle valeur locative repose l'impôt, *id.*
207. Des locaux occupés à titre gratuit. 198.
208. Moyens d'établir la valeur locative, *id.*
209. Valeur locative des usines. 199.

210. Valeur locative d'un établissement industriel. 200.
211. Le droit proportionnel est dû dans toutes les communes où il y a des locaux servant à la profession, *id.*
212. Du cas où l'industrie est exercée par un préposé. 201.
213. Du cas où plusieurs professions sont exercées dans le même local. 202.
214. Exemptions, *id.*
215. Des fonctionnaires publics, *id.*
216. Officiers ministériels. — Abrogation de l'exemption. 203.
217. Professions libérales. — Modification de l'exemption, *id.*
218. Droit proportionnel du quinzième. 204.
219. Avocats, *id.*
220. Médecins. 205.
221. Architectes. 206.
222. Cultivateurs et laboureurs, *id.*
223. Concessionnaires de mines. 208.
224. Autres exemptions. 209.
225. Suite, *id.*
226. Suite, *id.*
227. Ouvriers travaillant à leur compte sans compagnon ni apprentis, *id.*
228. Autres exemptions. 211.
229. Exemptions partielles. 212.
230. Des sociétés, *id.*
231. Associations ouvrières. 214.
232. Sociétés en participation, *id.*
233. Marchands forains et voyageurs. 215.
234. Formation des matrices. 216.
235. Règles spéciales à Paris. 217.
236. Annalité des patentes. — Exception en cas de décès et de faillite déclarée, *id.*
237. Suite. 219.
238. Rôle supplémentaire. 220.
239. Reprise d'une profession interrompue. 221.
240. Annalité. — Suite, *id.*
241. Disposition générale. — Payement partiel. 222.
242. Mise en recouvrement avant le 1er mars. 223.
243. Déménagement du patentable hors du ressort. 224.
244. Droit comparé. — Angleterre. 225.
245. — Belgique. 226.
246. — Allemagne. 227.
247. — Espagne. 229.

PENSIONS. T. VII.

268. Historique de la législation en matière de pensions. 336.
269. Fondation des caisses de retraites. 337.
270. Avis du Conseil d'Etat du 3 mars 1841. 338.
271. Subventions sur les fonds généraux du Trésor. — Proposition d'une loi générale. — Deux systèmes. 339.

272. Loi du 9 juin 1853. 341.
273. Triple législation. 342.
274. Pensions civiles des fonctionnaires non soumis à la retenue. 343.
275. Pensions des grands fonctionnaires et de leurs veuves. — Loi des 17-23 juillet 1856. 345.
276. Pensions civiles des fonctionnaires sujets à la retenue, *id.*
277. Services qui comptent pour faire acquérir le droit à la pension. 346.
278. Condition du droit à pension. 347.
279. Taux de la pension, *id.*
280. Cumul des services civils et des services militaires. 348.
281. Années passées hors d'Europe, *id.*
282. Années passées en disponibilité. 349.
283. Pension exceptionnelle. 349.
284. Pensions des veuves. 351.
285. Cas de pension exceptionnelle. 352.
286. Secours aux orphelins. 353.
287. Fonctionnaires qui au 1er janvier 1854 avaient acquis le droit à pension. 354.
288. Pension de la veuve lorsque celle du mari a été liquidée d'après les anciens règlements. 355.
289. Pensions pour blessures et infirmités, *id.*
290. Fonctionnaires qui au 1er janvier 1854 n'avaient pas acquis le droit à pension. 356.
291. Suite, *id.*
292. Magistrats. — Disposition transitoire. 357.
293. Mise à la retraite, *id.*
294. Prohibition de cumuler une retraite avec un traitement d'activité. 359.
295. La prohibition ne s'applique pas lorsque la pension ou le traitement est payable sur les fonds départementaux ou communaux, *id.*
296. Cumul des pensions. 360.
297. Demande de liquidation. — Recours contentieux. 361.
298. Dispositions générales. 362.
299. Pensions militaires. — Armée de terre. 363.
300. Pension pour ancienneté, *id.*
301. Services effectifs. — Campagnes. 364.
302. Augmentation pour douze ans de grade. 365.
303. Blessures et infirmités, *id.*
304. Pension des veuves. 367.
305. Suffit-il que le mariage ait été contracté deux ans avant que l'officier général n'ait passé dans le cadre de réserve? 368.
306. Pensions des veuves (suite). 369.
307. Dispositions générales. 370.
308. Pensions militaires. — Armée de mer. 371.
309. Suite, *id.*
310. Suite. 372.
311. Suite, *id.*
312. Suite. 373.

PERSONNES MORALES. T. V.

1. Diverses espèces de personnes morales. 2.
2. Énumération des personnes morales. 4.

PÉTITION (DROIT DE). T. III.

232. Deux espèces de pétition.— Pétition à l'Empereur. 294.
233. Pétition au Sénat. 295.
234. La Constitution du 14 janvier 1852 n'a fait que changer les autorités compétentes pour statuer sur les pétitions. — Elle n'a pas modifié les règles sur la matière du pétitionnement. — Les pétitions faites collectivement sont toujours prohibées. 296.
235. Des effets que peut produire la pétition. 297.
236. Quelle est la portée de l'art. 29 de la Constitution qui donne au Sénat le droit d'annuler « *tous actes.* »— Ces termes ne comprennent pas les jugements ou arrêts. 298.
237. Le Sénat ne pourrait pas non plus annuler un décret du Conseil d'État en matière contentieuse. 299.
238. Il en serait de même si le décret contentieux avait été rendu dans une cause intéressant l'État, *id.*
239. Droit comparé. — Belgique. 300.
240. — Angleterre. 301.

POSTE (V. *Monopole de la*).

POUDRES ET SALPÊTRES. T. VI.

353. Motifs du monopole des poudres. 323.
354. Fabrication des poudres, *id.*
355. Projet de monopole sur les capsules. 324.

PRÉFET (V. *Administration départementale, Département*). T. VII.

390. Compétence des préfets en matière contentieuse. 449.
391. Cas où le préfet statuait en conseil de préfecture avant la loi du 21 juin 1865. — 452.

POUVOIR EXÉCUTIF (V. *Empereur, Ministres*). T. III.

331. Ordre de succession au trône. 426.
332. Majorité de l'Empereur. — Régence. 427.
333. Garde de la personne du mineur. 428.
334. De la régence déférée par le Sénat. 429.
335. Différence entre l'impératrice mère régente et les régents nommés par décret ou par sénatus-consulte, *id.*
336. Conseil privé. 430.
337. De la famille impériale et du régime auquel elle est soumise. 431.
338. Suite. 432.
339. Etat civil des membres de la famille impériale, *id*
340. Conventions matrimoniales des membres de la famille impériale. 433.
341. Conseil de famille, *id.*
342. Compétence en matière criminelle. 434.

343. Compétence en matière civile. 435.
344. Dispositions communes aux deux catégories de parents. 437.
345. Attributions législatives de l'Empereur 439.
346. Initiative, sanction et promulgation, *id.*
347. Des cas où l'Empereur peut, en cas d'urgence, prendre des mesures législatives provisoires. — Douanes. 441.
348. Pouvoir réglementaire. 443.
349. Règlements antérieurs à 1789. — Dans quels cas sont-ils encore applicables? 445.
350. Décrets impériaux de Napoléon Ier. 447.
351. Le recours contentieux n'est pas admis contre les règlements. 449.
352. Attributions de l'Empereur comme chef du pouvoir exécutif. 450.
353. Traité de commerce. 451.
354. Droit de grâce et d'amnistie. 452.
355. Différence entre ces deux droits, *id.*
356. Suite. 453.
357. Suite, *id.*
358. Le condamné peut-il répudier la grâce ou l'amnistie? 455.
359. L'exercice des *droits de souveraineté* ne donne pas lieu au recours par la voie contentieuse. 456.

PRÉEMPTION (V. *Expropriation*).

PRESSE (V. *Liberté de la presse*).

PRIVILÉGE (V. *Enregistrement des contributions directes, Recouvrement*).

PROCÉDURE. T. VII.

400. La procédure administrative n'a été organisée complétement que pour le Conseil d'Etat. Décret du 22 juillet 1806. — 462.
401. Le conseil de préfecture est la seule juridiction du premier degré qui présente une organisation judiciaire, *id.*

§ 1er. — PROCÉDURE DEVANT LES MINISTRES.

402. Procédure devant les ministres. 463.
403. *Quid* du cas où la demande intéresse une partie autre que l'administration? 464.
404. Le ministre doit statuer par une décision spéciale. 465.
405. Délai dans lequel le ministre doit statuer. 466.

§ 2. — PROCÉDURE DEVANT LES PRÉFETS ET LES MAIRES.

406. Procédure devant les préfets et les maires. 467.

§ 3. — PROCÉDURE DEVANT LES CONSEILS DE PREFECTURE.

407. Renvoi de l'art. 14 de la loi du 21 juin 1865. — 469.
408. Décret du 12 juillet 1865. — Introduction de la demande, *id.*
409. Introduction de la demnade lorsqu'il y a une partie autre que l'administration générale. 471.

410. Mesures d'instruction. — Arrêtés préparatoires et interlocutoires. 472.
411. Enquêtes, *id.*
412. Expertises. 473.
413. Procès-verbaux en matière de grande voirie. 475.
414. Remise du dossier au commissaire du gouvernement. 476.
415. Défense des parties. — Mémoires et observations orales, — Conclusion du commissaire du gouvernement, *id.*
416. Arrêtés du conseil de préfecture. 477.

PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT.

417. Délai pour se pourvoir au Conseil d'Etat. — Point de départ du délai. 479.
418. *Dies à quo* et *Dies ad quem*. 480.
419. L'appel peut être interjeté contre les arrêtés interlocutoires. 481.
420. Les affaires sont introduites par une requête signée d'un avocat au Conseil d'Etat. 482.
421. Exceptions, *id.*
422. Ordonnance de *soit communiqué*. 484.
423. Mémoires et requêtes. 485.
424. Examen par la section, *id.*
425. Assemblée du Conseil d'Etat délibérant au contentieux. 486.
426. Audience publique. 487.
427. Délibération. 488.
428. Décret. — Parties dont il se compose, *id.*
429. Voie de recours contre les arrêts du Conseil d'Etat. — Opposition. 489.
430. Tierce opposition, *id.*
431. Révision. 490.
432. Condamnation aux dépens. 491.

PROPRIÉTÉ (INVIOLABILITÉ DE LA). T. II.

104. Le principe que nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et moyennant une juste et préalable indemnité, est un principe de l'ordre constitutionnel et non une simple disposition législative. 382.
105. Art. 15 de la loi du 21 mai 1836. — 383.
106. Des cas où les ingénieurs se mettent en possession d'une propriété privée sans formalités préalables, *id.*
107. Servitudes d'utilité publique, *id.*
108. Ces servitudes ne donnent pas droit à indemnité. 384.
109. L'embellissement devrait-il être un motif suffisant pour procéder par voie d'expropriation? 385.
110. Modification de la loi du 3 mai 1841 par le sénatus-consulte du 25 décembre 1852. — 386.
111. Suite. — Observation, *id.*
112. Modification résultant du sénatus-consulte du 31 décembre 1861. — 387.
113. L'expropriation pour cause d'utilité publique ne peut avoir lieu que par autorité de justice. *id.*

114. L'expropriation pour cause d'utilité publique est inhérente à toute société. — Elle existait en droit romain. — Erreur de Proudhon sur ce point. 388.
115. En droit romain, l'expropriation s'appliquait aux meubles et aux immeubles. 390.
116. Elle pouvait être faite par l'État ou les municipes. — Formalités. 391.
117. L'indemnité n'était pas préalable, *id.*
118. En quoi consistait l'indemnité? 392.
119. Expropriation sous l'ancien droit français, *id.*
120. Expropriation pour cause d'utilité publique en Angleterre. 393.
121. — — en Espagne. 394.
122. — — en Bavière. *id.*

RECRUTEMENT. T. IV.

391. Agents d'exécution. — Armée de terre. 474.
392. Le service militaire est considéré comme un *honneur* et comme une *charge*. 475.
393. Légion étrangère. 477.
394. Personnes qui doivent le service militaire. 478.
395. Recrutement. — Formation du tableau de recensement. 479.
396. Domicile au point de vue du recrutement, *id.*
397. Réunion du conseil de recensement. — Opérations du tirage. 480.
398. Les opérations du tirage ne sont jamais recommencées. 482.
399. Conseil de révision. — Sa composition. 483.
400. *Quid* en cas d'absence de l'intendant ou du médecin? 484.
401. Différences entre l'*exemption* et la *déduction*. 487.
402. Cas d'exemption. 488.
403. Cas de déduction. 491.
404. Engagement de servir dix ans dans l'instruction publique. 492.
405. Des jeunes gens qui cessent de remplir les obligations qui avaient servi de motif à la déduction. 493.
406. Libération définitive des jeunes gens dont les numéros n'ont pas été appelés. 494.
407. Des *soutiens de famille*, *id.*
408. Du remplacement. 496.
409. Suite, *id.*
410. Suite. 497.
411. Remplacement après le départ. 498.
412. Remplacement par substitution de numéro et remplacement direct entre parents jusqu'au sixième degré. 499.
413. Réclamations fondées sur des questions de la compétence des tribunaux ordinaires. 500.
414. Les décisions du conseil de révision sont souveraines. — Excès de pouvoir et incompétence. 501.
415. Enrôlement volontaire. — Rengagements. 502.

La loi du 1er février 1868 vient de modifier les conditions du service militaire (V. *Monit.* du 4 février). Les

jeunes gens désignés par le sort pour faire partie du contingent passeront 1° cinq années dans le service actif et quatre années dans la réserve. La réserve peut, en temps de guerre, être appelée à l'activité par un décret. Le mariage des soldats n'est pas soumis à l'autorisation dans les trois dernières années; mais cette faculté est suspendue par le décret qui appelle la réserve à l'activité. Indépendamment de l'armée active, une garde nationale mobile doit être organisée pour servir d'auxiliaire. Elle se compose des jeunes gens qui ont été, par leur numéro, affranchis du service militaire; de ceux qui en ont été exemptés par les §§ 3, 4, 5, 6 et 7 de l'art. 13 de la loi du 21 mars 1832; et de ceux qui, étant tombés au sort, se sont fait remplacer. Le service dans la garde nationale mobile dure cinq ans. Le remplacement n'est pas admis dans la garde nationale mobile, sauf pour ceux qui se trouvent dans un des cas prévus par les n°s 3, 4, 5, 6 et 7 de l'art. 13 de la loi du 21 mars 1832. Ceux-là pourront se faire remplacer, en faisant agréer à leur place un homme au-dessous de 40 ans. Dans l'armée active, les substitutions de numéros et les remplacements sont rétablis conformément à la loi du 21 mars 1832. La nouvelle loi, art. 2, abroge les tit. III, IV, V de la loi du 26 avril 1855 relatifs à la caisse de la dotation de l'armée et les lois des 24 juillet 1860 et 4 juin 1864, qui organisaient le remplacement par l'État.

Règlement (V. *Empereur*, *Maire*, *Préfet*).

Responsabilité ministérielle (V. *Ministres*).

Rivière (V. *Cours d'eau*).

Routes. T. V.

335. Division des routes. — Historique. 392.
336. Décret du 16 décembre 1811. — Routes impériales de 3e classe mises à la charge du département. 393.
337. Les routes départementales appartiennent-elles au département? — Distinction, *id.*
338. Classement des routes impériales. 395.
339. Classement des routes départementales. 396.
340. Du cas où une route départementale intéresse plusieurs départements. 397.
341. Déclassement des routes impériales et départementales, *id.*

342. Droits accordés aux propriétaires riverains, en cas de déclassement, par la loi du 24 mai 1842. 398.
343. Propriété des arbres plantés le long des routes. 399.
344. Suite, *id.*
345. Suite. 400.
346. Suite, *id.*

RUES ET PLACES.

400. Rues et places dans les villes. — Impasses. 463.
401. De leur ouverture. 464.
402. Rues ouvertes par les particuliers, *id.*
403. Suite. 465.
404. Décret-loi du 26 février 1852. — Elargissement des rues de Paris. 466.
405. Expropriation totale par la ville. 467.
406. Suite, *id.*
407. Extension à d'autres villes du décret du 26 février 1852. 468.
408. L'abandon suffit-il pour rendre prescriptible les choses du domaine public, ou faut-il un arrêté de déclassement? *id.*

SAISIE (V. *Pensions, Recouvrement des contributions*).

SECOURS MUTUELS (SOCIÉTÉS DE). T. V. 330.

265. Sociétés de secours mutuels. — Leur objet, *id.*
266. Constitution des sociétés de secours mutuels. 331.
267. Approbation des statuts. 332.
268. Par qui la société de secours mutuels est-elle représentée? 333.
269. Des sociétés reconnues comme établissements d'utilité publique, *id.*
270. Des sociétés qui ne sont ni approuvées ni reconnues comme établissements d'utilité publique, *id.*
271. Dissolution et suspension des sociétés approuvées. 334.

SECTION DE COMMUNE. T. V.

145. Différentes significations du mot *section*, *id.*
146. Origine des sections de commune. — Ancien droit. 195.
147. Origine des sections (*suite*). — Causes postérieures à 1789. 196.
148. Causes postérieures à 1789. — Loi du 10 juin 1793. 198.
149. Les biens possédés par la section sont-ils présumés lui appartenir jusqu'à preuve du contraire? *id.*
150. Les habitants de la section n'ont pas le droit de demander le partage. 199.
151. Comment la section est-elle constituée? 201.
152. Cas dans lesquels les sections ont une représentation spéciale. 203.
153. Représentation de la section par l'administration municipale. 205.
154. Réunion de plusieurs communes. — Art. 5 de la loi du 18 juillet 1837. 207.
155. *Quid* des biens sectionnaires affermés? *id.*
156. *Quid* du revenu des biens affermés? 209.
157. *Quid* des biens sectionnaires affermés postérieurement à la réunion? *id.*

158. Distraction de commune. — Art. 6 de la loi du 18 juillet 1837. 212.
159. Les habitants de la fraction distraite ont-ils droit aux biens dont ils jouissaient en nature dans la commune dont ils sont séparés? *id.*
160. Ils n'ont pas droit aux biens communaux qui étaient affermés avant la distraction. 213.
161. Partage entre la commune et la section. — Renvoi. 215.
162. Charges particulières à la section. 214.
163. Charges (*suite*). — Frais de justice. 216.
164. Délits des gardiens de troupeaux communs. — Responsabilité, *id.*
165. Frais du culte. 217.
166. Extinction des sections. 219.
167. Du cas où la section cesse d'être habitée. — Discussion des différents systèmes qui ont été soutenus relativement à l'attribution des biens. 220.

SEL. T. VI.

304. Motifs qui ont fait établir l'impôt du sel. 282.
305. Diverses espèces de sel suivant l'origine, *id.*
306. Droit sur les sels fabriqués à l'intérieur, *id.*
307. Tarif de la taxe du sel. 283.
308. Dispenses. 284.
309. Sels venant de l'étranger, *id.*
310. Droit comparé, *id.*

SÉMINAIRE. T. V.

213. Administration des séminaires, *id.*
214. Comment le séminaire est-il représenté tant en contractant qu'en plaidant? 272.
215. Fonctions du trésorier, *id.*
216. Dons et legs. — Acquisitions. — Aliénations, *id.*
217. Comptes du trésorier. 273.

SÉPARATION DES POUVOIRS. T. III.

289. C'est la séparation des pouvoirs qui fait la différence des gouvernements libres et des gouvernements absolus, 366.
290. Objections élevées contre la séparation des pouvoirs. 367.
291. Suite. 370.
292. Droit comparé. — Angleterre. — Observation de M. Léon Faucher. 371.
293. — Belgique. 372.
294. — Espagne, *id.*
295. — Allemagne. — Doctrine de Stahl. 373.
296. — Ancien droit français. 374.

SERVITUDES. T. VI. (V. *Voirie*).

1. Caractère des servitudes légales d'utilité publique. 1.
2. Servitude de voirie. 2.
60. Chemins de fer. — Servitudes générales qui sont applicables aux chemins de fer. 58.

61. Servitudes spéciales aux chemins de fer. 59.
62. *Quid* si la construction est antérieure à l'établissement du chemin de fer? 60.
63. Suite. — Constatation de l'état des constructions. 61.
64. Interdiction de déposer à moins de 20 mètres des matières inflammables. 62.
65. Observations communes aux deux servitudes précédentes, *id.*
66. Défense de déposer des pierres ou autres matières à moins de 5 mètres. 63.
67. Droits de la police générale, *id.*

Souscription (V. *Travaux publics*).

Sous-Préfet (V. *Arrondissement*). T. VII.

592. Cas où les sous-préfets sont juges en matière contentieuse. 453.

Statistique. T. II.

Méthode. — Commissions cantonales. 159.

Sexes. 180.
Ages. 182.
Etat civil. 184.
Origine et cultes. 188.
Professions. 190.
Mouvement de la population. 191.

Céréales. 199.
Matières textiles. 205.
Vignes, *id.*
Forêts. 204.
Prairies. 205.
Animaux, *id.*

Tissus. 209.
Lin et chanvre, *id.*
Coton. 211.
Laine. 215.
Soie. 218.

Mines et minières. — Combustibles. 221.
Fer. 224.

Industrie métallurgique. 227.
Etain. 229.
Plomb, *id.*
Zinc. 230.
Cuivre, *id.*
Or et argent, *id.*

Industries diverses. 231.
Sucres, *id.*
Alcool. 252.

Bière. 233.
Cuirs et peaux, *id.*
Produits chimiques. 234.

Commerce intérieur. 236.
Monnaies. 239.
Banque. 240.
Sociétés commerciales. 243.

Commerce extérieur. 244.
Navigation maritime. 248.

Céréales, *id.*
Viande. 251.
Boissons et alcool. 252.
Sucres. 254.
Denrées coloniales. 255.
Sel. 256.
Tabac. 257.

Matières textiles. 258.
Coton, *id.*
Laine, *id.*
Soie. 259.
Lin et chanvre, *id.*

Mines et produits métallurgiques, *id.*
Houille, *id.*
Fer et acier. 260.

STATISTIQUE JUDICIAIRE. 263.

Justice civile. 264.
Juges de paix, *id.*
Tribunaux de première instance. 26 .
Cours impériales, 267.
Cour de cassation, *id.*

Justice criminelle. 268.
Cours d'assises, *id.*
Tribunaux correctionnels. 269.
Simple police. 270.

SUCRE (V. *Impôt sur le sucre*).

SYNAGOGUE (V. *Consistoire*).

SYNDICATS (V. *Associations syndicales, Section de commune*).

TABAC (V. *Monopole du tabac*).

TAXE DES BIENS DE MAINMORTE. T. VI.

145. Motifs qui ont fait établir la taxe de mainmorte. 159.

146. Calculs qui ont fait fixer à 62 cent. et demi le chiffre de la taxe. 140.
147. Sur quels immeubles porte la taxe? — Des biens grevés d'usufruit. 141
148. Des biens donnés à emphytéose. 142.
149. La loi soumet à la taxe les biens des établissements de bienfaisance. 144.
150. Des sociétés anonymes. 145.
151. Des congrégations religieuses non autorisées. 146.
152. L'État n'est pas soumis à la taxe de mainmorte, *id.*
153. Des compagnies de chemins de fer et des concessionnaires de canaux. 147.

TIMBRE. T. VI.

544. Timbre de dimension et timbre proportionnel. 495.
545. Des cas où le timbre de dimension est obligatoire, *id.*
546. Timbre de dimension des journaux. 496.
547. Timbre des affiches. 497.
548. Timbre proportionnel. 497.
549. Timbre proportionnel sur les titres, actions ou certificats d'actions des sociétés ou compagnies. 498.
550. Visa pour timbre et timbre extraordinaire. 499.
551. Actes timbrés en débet. — Actes timbrés gratis. — Actes dispensés du timbre. 500.
552. Droit comparé, *id.*

TRAVAUX PUBLICS. T. VII.

171. Transition et ordre des matières. 155.
172. Intérêt à distinguer les travaux publics. — Dispositions spéciales qui régissent cette matière. 156.
173. Conditions essentielles aux travaux publics. — Il n'est pas nécessaire qu'ils aient le domaine public pour objet. — La productivité de l'immeuble n'est pas non plus un caractère essentiel, *id.*
174. Les travaux communaux peuvent être des travaux publics. — Discussion et applications. 158.
175. Des travaux faits par les hospices. 161.
176. Des travaux faits par les fabriques d'église. 162.
177. Des travaux faits par les associations syndicales. — Distinctions entre les divers systèmes de syndicats. 163.

§ 2. — AUTORISATION, ADJUDICATION ET RÉMUNÉRATION DES TRAVAUX PUBLICS. 165.

178. Approbation des travaux publics de l'État, des départements et des communes, *id.*
179. En principe, les marchés de travaux publics sont faits par adjudication publique. 167.
180. Exception à cette règle. 168.
181. Formalités de l'adjudication des travaux publics, 169.
182. Suite, 170.
183. Certificat de capacité e cautionnement. 170.
184. Suite, *id.*

185. Suite. 171.
186. Suite. 172.
187. Séance de l'adjudication, 173.
188. L'adjudication ne lie l'administration qu'après qu'elle a été approuvée par autorité supérieure. 174.
189. Adjudication des travaux des départements et des communes. 176.
190. Nature du contrat d'adjudication. 177.
191. Distinction entre la cession et le sous-traité. 178.
192. Adjudication à forfait, par série de prix et à l'unité de mesure. 179.
193. Travaux prévus. 180.
194. Travaux imprévus. 181.
195. Payement des travaux imprévus. 182.
196. Résumé, *id.*

§ 3. — Obligations qui naissent du contrat d'adjudication. 186.

197. Le contrat formé par l'adjudication est synallagmatique, *id.*
198. Des obligations de l'entrepreneur. — Il ne peut pas s'éloigner, pendant le cours des travaux, du lieu où ils sont exécutés, *id.*
199. L'adjudicataire est tenu de fournir les matériaux désignés dans le devis. 187.
200. Il doit se conformer aux prescriptions du devis et aux ordres des ingénieurs. 192.
201. Il doit supporter les faux frais de l'entreprise. 193.
202. Il choisit les ouvriers et les remplace. — Obligations de l'entrepreneur à l'égard des ouvriers malades, blessés ou de la famille des ouvriers tués. 196.
203. Il est tenu d'achever les travaux dans le délai fixé par le devis. 197.
204. Obligation de l'administration. 199.
205. De la suspension des travaux. 200.
206. Perte de matériaux provenant de la force majeure. 201.
207. Payement du prix et des à-compte. — Renvoi. 202.
208. Sanction des obligations de l'adjudicataire, *id.*
209. Mise en régie. 203.
210. Critique de la mise en régie. — Réponse aux objections. 207.
211. De la résiliation, *id.*
212. Résiliation prononcée contre l'entrepreneur en faute. 208.
213. Résiliation dans le cas où l'entrepreneur n'est pas en faute. 209.
214. Résiliation demandée par l'entrepreneur. 211.
215. Augmentation de la somme des travaux. 213.
216. L'entrepreneur qui demande la résiliation n'a pas droit à l'indemnité fixée par les clauses et conditions générales. 214.
217. L'augmentation de la somme des travaux doit être ordonnée par écrit. 215.
218. Travaux supplémentaires pour les entreprises communales, *id.*

§ 4. — Réception des travaux, payement et responsabilité. 218.

219. Réception provisoire et réception définitive, *id.*

220. Du délai de garantie et de sa nature. — Il se cumule avec la responsabilité décennale de l'art. 1792 C. Nap. 220.
221. Payement des à-compte. — Dixième de garantie. 223.
222. Formes des à-compte et du solde. 225.
223. Effets du payement du solde. 226.
224. Saisies-arrêts et opposition. — Privilége des ouvriers et des fournisseurs. 227.
225. Rédaction du compte et communication des pièces. — Contestation dans les dix jours. 228.
226. Communication officieuse. — Révision pour erreurs matérielles (art. 541 C. proc. civ.). 232.

§ 5. — Ressources affectées a l'exécution des travaux publics.

227. Division du sujet. 234.
228. Souscriptions volontaires. — Acceptation des offres, *id.*
229. Contribution des propriétaires auxquels l'exécution des travaux procure une plus-value. 236.
230. Il faut qu'un décret ait déclaré que les art. 30 à 32 de la loi du 16 septembre 1807 seront appliqués. 238.
231. Double expertise. — A quelle époque faut-il que la première soit faite? *id.*
232. Notable augmentation de valeur. — Plus-value. —Compensation. 240.
233. Travaux défensifs contre l'inondation. — Travaux de curage. — Loi du 14 floréal an XI. 241.
234. Propriétaires non riverains. 243.
235. Base de la répartition, *id.*
236. Dépenses que doit comprendre la répartition. — Recouvrement. — Réclamations. 244.
237. Recours pour excès de pouvoir. 245.

§ 6. — Effets de l'entreprise de travaux publics a l'égard des tiers. 246.

238. Effets des travaux publics à l'égard des tiers. — Renvoi, *id.*
239. Différences entre le dommage et l'expropriation. *id.*
240. Suite. 247.
241. Suite. — Servitudes 240.
242. Suite. — Cessation du bail. 250.
243. Ne donnent droit à indemnité que les dommages directs et spéciaux. 251.
244. Caractère que doit avoir le dommage pour donner lieu à l'indemnité. 254.
245. L'indemnité est due pour dommage causé aux personnes. 257.
246. Dommages résultant des travaux de voirie. 258.
247. Dommages causés par le voisinage des cours d'eau. 261.
248. Dommages provenant de la déviation des cours d'eau.—Usines. 262.
249. A qui appartient l'action en indemnité? 265.
250. Contre qui doit-elle être dirigée? 267.
251. Fins de non-recevoir contre l'action en indemnité. 268.

§ 7. — Concession. 272.

253. Définition de la concession. 273.
254. Dispositions où le mot *concession* est employé. — Art. 41 de la loi du 16 septembre 1807. 274.
255. Suite. — Concessions dans les cimetières. 275.
256. Suite. — Concessions de travaux publics. 276.
257. La concession est directe ou indirecte. 277.
258. La concession ne peut pas être cédée. — Nature du contrat de concession. 278.
259. Concession de marais. — Droit de préférence du propriétaire. 279.
260. Le concessionnaire doit déposer un cautionnement. 270.
261. Concession des travaux départementaux, *id.*

§ 8. — Marchés de fournitures. 281.

262. Comparaison entre les marchés de fournitures et les marchés de travaux publics, *id.*
263. Différences entre le fournisseur et l'entrepreneur. 282.
264. *Quid* d'un traité relatif à l'éclairage au gaz? 283.

Expropriation et travaux publics. — Droit comparé.

265. Angleterre. 275.
266. Russie. 316.
267. Espagne. 330.

Usage (V. *Bois, Conseil de préfecture*).

Usines (V. *Cours d'eau, Expropriation, Travaux publics*).

Ventes administratives (V. *Commune, Conseil de préfecture, Département, Domaine de l'État, État*).

Voirie. T. V.

317. Définition de la grande et de la petite voirie, *id.*
318. Voies de communication qui appartiennent à la grande voirie. 378.
319. Grande et petite voirie de Paris, *id.*
320. Extension à d'autres villes du décret du 26 mars 1852. — 379.
321. Ce qu'est la *petite voirie* à Paris, *id.*
322. Suite. 380.
323. Suite, *id.*
324. Traverse des grandes routes dans les villes. 381.
325. Chemins de fer. 382.
326. Canaux. 383.
327. Canaux recouverts. — Canal Saint-Martin. 384.
328. Bords de la mer, *id.*
329. Délimitation du domaine public. 385.
330. Suite. 386.
331. Suite. — Réserve de la compétence des tribunaux. 387.

331. La délimitation administrative fait-elle obstacle à l'action possessoire? 389
333. Délimitation des rivages de la mer. — Décret du 21 février 1852, *id.*
334. Énumération des cas où le préfet est compétent pour faire la délimitation. 390.

SERVITUDES DE VOIRIE. T. VI.

3. Fossés, curage et rejet des terres. 5.
4. Suite. 6.
5. Suite, *id.*
6. Écoulement des eaux provenant de la voie publique. 8.
7. Droit de l'administration à l'égard des particuliers. 9.
8. Droit des propriétaires sur la voie publique, *id.*
9. Le riverain a-t-il le droit de conduire des eaux à travers la voie publique? 10.
10. Des eaux pluviales. 11.
11. Essartement des bois. 12.
12. A quels chemins s'applique cette servitude? 13.
13. Comment se calcule la distance de 60 pieds? 14.
14. Extraction des matériaux. — Arrêt du conseil du 7 septembre 1755. 15.
15. Cette servitude n'a été établie qu'au profit des entrepreneurs de travaux publics, et non au profit des fournisseurs de matériaux. 16.
16. L'extraction ne peut être faite que dans les lieux désignés par l'administration. — Exemption des lieux clos. 17.
17. *Quid* si le préfet désigne des lieux clos? 18.
18. Indemnité pour extraction de matériaux. 19.
19. Du cas où les matériaux sont extraits d'une carrière en exploitation. 20.
20. A qui est due l'indemnité si la carrière est affermée? 21.
21. L'entrepreneur ne pourrait pas prendre des matériaux approvisionnés, *id.*
22. De la servitude d'extraction pour les chemins vicinaux. 22.

VOITURES PUBLIQUES. T. VI.

356. Impôt sur les voitures partant à jour et heures fixes. 324.
357. Impôt sur les voitures d'occasion et à volonté. 325.

FIN DE LA TABLE ALPHABÉTIQUE ET ANALYTIQUE DES SEPT VOLUMES.

TABLE DES MATIÈRES.

DROIT ADMINISTRATIF.

Pages.

MANIÈRES D'ACQUÉRIR. — EXPROPRIATION POUR CAUSE D'UTILITÉ PUBLIQUE. 1

§ 1er. — FORMALITÉS ADMINISTRATIVES. 3

1. Historique de l'expropriation pour cause d'utilité publique. — Droit romain. 3
2. Droit romain (suite). 4
3. Droit romain (suite). 5
4. Droit romain.— Résumé. 7
5. Ancien droit français. 8
6. Édits spéciaux. 9
7. Principes des Constitutions de 1791, de 1793 et de l'an III. 11
8. Art. 545 du Code Napoléon. 12
9. Lois du 28 pluviôse an VIII et du 16 septembre 1807. . . . . *id.*
10. Note de Schœnbrunn. 14
11. Loi du 8 mars 1810. 15
12. Loi du 7 juillet 1833. 16
13. Loi du 3 mai 1841. 18
14. Dispositions spéciales. 20
15. Division de la matière. . . . . *id.*
16. A quelles espèces de choses peut s'appliquer l'expropriation? — La loi du 3 mai 1841 n'a pour objet que les immeubles. 21
17. Elle ne s'applique même pas à toutes les espèces d'immeubles. — Immeubles par destination. 22
18. Immeubles par l'objet auquel ils s'appliquent. — Usufruit et emphytéose. . . . . *id.*
19. Des concessions de canaux et de chemins de fer. 23
20. Des concessions de mines. 24
21. Des usines et de leur force motrice. . . . . *id.*
22. Dans quels cas y a-t-il lieu à procéder par expropriation? 26
23. La loi de 1841 ne s'applique pas à la constitution des servitudes d'utilité publique; 27

Pages.
24. Ni à la location forcée des halles et spectacles; 28
25. Ni à la cessation forcée d'une location; . . . . . id.
26. Ni aux dommages soit temporaires soit permanents; 29
27. Ni aux destructions et démolitions dans les cas où l'administration peut les requérir. 30
28. Des cas où la propriété est attribuée à l'État ou à la commune sans jugement d'expropriation. 31
29. Des cas où les formes de la loi du 3 mai 1841 sur la fixation de l'indemnité sont observées sans qu'il y ait cession de propriété. id.
30. Qui peut exproprier pour utilité publique? 32
31. Déclaration de l'utilité publique. — Art. 3 de la loi du 3 mai 1841. id.
32. Sénatus-consulte du 25 décembre 1852, art. 4. 33
33. Des cas où l'intervention du pouvoir législatif est nécessaire. . . . 34
34. Crédits supplémentaires et virements. 36
35. Travaux publics communaux.— Chemins vicinaux. 37
36. Le sénatus-consulte du 25 décembre 1852 n'a pas supprimé l'enquête prescrite par l'art. 3 de la loi du 3 mai 1841. . . . . id.
37. Le décret qui déclare l'utilité publique peut-il être attaqué par la voie contentieuse? . . . . . id.
38. Le tribunal pourrait-il refuser l'expropriation par le motif que l'enquête n'aurait pas été faite? 39
39. La déclaration d'utilité publique doit être expresse. 40
40. Le décret déclarant l'utilité publique s'étend à tous les travaux qui dépendent de l'entreprise principale. 41
41. Du cas où l'administration se mettrait en possession des terrains sans remplir les formalités de la loi. 42
42. Arrêté de cessibilité. — Plan du tracé. — Il désigne les propriétaires portés à la matrice cadastrale. 43
43. *Quid* si le véritable propriétaire se présente? — Distinctions. . . . 44
44. Dépôt du plan à la mairie. 45
45. Réunion d'une commission au chef-lieu de la sous-préfecture. . . 46
46. Opérations de la commission d'enquête. . . . . id.
47. Contenu de l'arrêté de cessibilité. 48
48. L'arrêté de cessibilité peut-il être attaqué par la voie contentieuse? id.
49. De l'expropriation pour les travaux qui n'intéressent qu'une commune. 49
50. Réserve de l'approbation par l'administration supérieure. 50

§ 2. — Du jugement d'expropriation et de la cession amiable. . . . 52

51. Pourquoi l'exposé commencera par le jugement et non par la cession amiable. . . . . id.
52. Jugement d'expropriation. . . . . id.
53. Effets du jugement d'expropriation. — Il transfère la propriété. . 53
54. Conséquences de l'effet translatif de propriété. 54
55. L'administration ne peut pas renoncer au bénéfice du jugement d'expropriation si l'exproprié n'y consent pas. . . . . id.

Pages.
56. L'exproprié conserve la possession jusqu'au payement. — Conséquences. 55
57. Publication et notification du jugement. 56
58. Transcription du jugement. 57
59. La loi du 23 mars 1855 a-t-elle modifié la loi du 3 mai 1841? . . . 58
60. Le jugement d'expropriation est-il, nonobstant la loi de 1855, translatif de propriété? 59
61. Les créanciers ont-ils encore, pour s'inscrire sur l'immeuble exproprié, un délai de quinzaine à partir de la transcription? . . 60
62. Combinaison de la loi du 21 mai 1858, sur les ordres, avec la loi du 3 mai 1841. 62
63. L'art. 6 de la loi du 23 mars 1855 est applicable en cas d'expropriation. 63
64. En quoi consiste le droit de suite sur l'immeuble exproprié? . . . *id.*
65. Nomination du magistrat directeur. 64
66. Le jugement d'expropriation ne peut être attaqué que par voie de recours en cassation. . . . . *id.*
67. Quelles personnes ont qualité à l'effet de se pourvoir? 65
68. Formes spéciales pour l'introduction du pourvoi. 66
69. Conséquences de l'arrêt de cassation. 68
70. Cession amiable. 69
71. Le tribunal, en donnant acte de la cession, doit-il vérifier les formalités prescrites par les premiers articles de la loi de 1841? *id.*
72. Le jugement qui donne acte de la cession doit-il être notifié? . . . 70
73. Règles spéciales à la cession amiable lorsqu'elle est faite par les représentants des incapables. . . . . *id.*
74. Des mineurs et des interdits. 71
75. Des absents. 72
76. De la femme mariée. . . . . *id.*
77. Des personnes qui sont pourvues d'un conseil judiciaire. 73
78. Des personnes qui sont placées dans les maisons d'aliénés. . . . . *id.*
79. Des majorats. 74
80. Cession amiable par les représentants des personnes morales. — De l'État. . . . . *id.*
81. Des biens qui appartiennent aux départements. 75
82. Des biens qui appartiennent aux communes. . . . . *id.*
83. Des biens grevés de substitution. 76
84. Quel est le tribunal compétent pour accorder l'autorisation? . . . *id.*
85. A quel moment de la procédure la cession amiable peut-elle être consentie? . . . . . *id.*
86. Le tribunal pourrait autoriser un abandon sans indemnité par les représentants des incapables. 77

§ 3. — De l'indemnité. 79

87. Diverses catégories d'intéressés ayant droit à une indemnité. . . . *id.*
88. Comment l'administration connaîtra-t-elle ces indemnitaires? . . 80
Obligations du propriétaire exproprié. . . . . *id.*

Pages.
§ 6. — Dispositions générales et dispositions exceptionnelles. . . . 135

151. Les actes relatifs à l'acquisition de terrains pour les travaux d'utilité publique peuvent être passés en la forme administrative. *id.*
152. De la forme des notifications et significations. 136
153. Dispense des droits de timbre et d'enregistrement. 137
154. Cette dispense n'a lieu qu'autant qu'il y a déclaration d'utilité publique. 139
155. Droit accordé à l'exproprié de requérir la rétrocession. 140
156. *Quid* des biens expropriés avant la loi du 7 juillet 1833? 141
157. *Quid* si l'expropriant a fait des améliorations aux parcelles dont la rétrocession est requise? 142
158. Formes à suivre pour la rétrocession. 143
159. Le droit de requérir la rétrocession ne s'applique pas aux terrains dont l'acquisition intégrale avait été exigée conformément à l'art. 50. 144
160. Subrogation des concessionnaires aux droits de l'État. . . . . *id.*
161. Expropriation exceptionnelle pour les chemins vicinaux. — Élargissement. 145
162. Ouverture et redressement des chemins vicinaux. 146
163. Arrêté du préfet qui déclare l'utilité publique et arrêté de cessibilité. 147
164. Prescription de l'action en indemnité. . . . . *id.*
165. Droit de préemption accordé aux propriétaires riverains sur les chemins abandonnés. 148
166. Enregistrement au droit fixe des actes ayant pour objet la construction et l'entretien des chemins vicinaux. 149
167. Expropriation pour cause de salubrité publique. . . . . *id.*
168. Décret-loi du 26 mars 1852 sur les rues de Paris. 150
169. Le recours par la voie contentieuse pourrait-il être fondé sur le motif que l'administration prétend à tort que l'on ne peut pas élever des constructions salubres sur les parcelles restantes? 151
170. Servitude de nivellement établi par le décret-loi du 26 mars 1852. 153

TRAVAUX PUBLICS. 155

171. Transition et ordre des matières. . . . . *id.*
172. Intérêt à distinguer les travaux publics. — Dispositions spéciales qui régissent cette matière. 156
173. Conditions essentielles aux travaux publics. — Il n'est pas nécessaire qu'ils aient le domaine public pour objet. — La productivité de l'immeuble n'est pas non plus un caractère essentiel. *id.*
174. Les travaux communaux peuvent être des travaux publics. — Discussion et applications. 158
175. Des travaux faits par les hospices. 161
176. Des travaux faits par les fabriques d'église. 162
177. Des travaux faits par les associations syndicales. — Distinctions entre les diverses espèces de syndicats. 163

Pages.

§ 2. — Autorisation, adjudication et rémunération des travaux publics. 165

178. Approbation des travaux publics de l'État, des départements et des communes. . . . . id.
179. En principe, les marchés de travaux publics sont faits par adjudication publique. 167
180. Exception à cette règle. 168
181. Formalités de l'adjudication des travaux publics. 169
182. Suite. 170
183. Certificat de capacité et cautionnement. . . . . id.
184. Suite. . . . . id.
185. Suite. 171
186. Suite. 172
187. Séance de l'adjudication. 173
188. L'adjudication ne lie l'administration qu'après qu'elle a été approuvée par l'autorité supérieure. 174
189. Adjudication des travaux des départements et des communes. . . 176
190. Nature du contrat d'adjudication. 177
191. Distinction entre la cession et le sous-traité. 178
192. Adjudication à forfait, par séries de prix et à l'unité de mesure. 179
193. Travaux prévus. 180
194. Travaux imprévus. 181
195. Payement des travaux imprévus. 182
196. Résumé. . . . . id.

§ 3. — Obligations qui naissent du contrat d'adjudication. 186

197. Le contrat formé par l'adjudication est synallagmatique. . . . . id.
198. Obligations de l'entrepreneur. — Il ne peut pas s'éloigner, pendant le cours des travaux, du lieu où ils sont exécutés. . . . id.
199. L'adjudicataire est tenu de fournir les matériaux désignés dans le devis. 187
200. Il doit se conformer aux prescriptions du devis et aux ordres des ingénieurs. 192
201. Il doit supporter les faux frais de l'entreprise. 193
202. Il choisit les ouvriers et les remplace. — Obligations de l'entrepreneur à l'égard des ouvriers malades, blessés ou de la famille des ouvriers tués. 196
203. Il est tenu d'achever les travaux dans le délai fixé par le devis. 197
204. Obligation de l'administration. 199
205. De la suspension des travaux. 200
206. Perte de matériaux provenant de la force majeure. 201
207. Payement du prix et des à-compte. — Renvoi. 202
208. Sanction des obligations de l'adjudicataire. . . . . id.
209. Mise en régie. 203
210. Critique de la mise en régie. — Réponse aux objections. 207
211. De la résiliation. . . . . id.

Pages.
212. Résiliation prononcée contre l'entrepreneur en faute. 208
213. Résiliation dans le cas où l'entrepreneur n'est pas en faute. . . . 209
214. Résiliation demandée par l'entrepreneur. 211
215. Augmentation de la somme des travaux. 213
216. L'entrepreneur qui demande la résiliation n'a pas droit à l'indemnité fixée par les clauses et conditions générales. 214
217. L'augmentation dans la somme des travaux doit être ordonnée par écrit. 215
218. Travaux supplémentaires pour les entreprises communales. . . *id.*

§ 4. — Réception des travaux, payement et responsabilité. 218

219. Réception provisoire et réception définitive. . . . . *id.*
220. Du délai de garantie et de sa nature. — Il se cumule avec la responsabilité décennale de l'art. 1792 C. Nap. 220
221. Payement des à-compte. — Dixième de garantie. 223
222. Formes des à-compte et du solde. 225
223. Effets du payement du solde. 226
224. Saisies-arrêts et oppositions. — Privilége des ouvriers et des fournisseurs. 227
225. Rédaction du compte et communication des pièces. — Contestation dans les dix jours. 228
226. Communication officieuse. — Révision pour erreurs matérielles (art. 541 C. proc. civ.) 232

§ 5. — Ressources affectées a l'exécution des travaux publics. . . 234

227. Division du sujet. . . . . *id.*
228. Souscriptions volontaires. — Acceptation des offres. . . . . *id.*
229. Contribution des propriétaires auxquels l'exécution des travaux procure une plus-value. 236
230. Il faut qu'un décret ait déclaré que les art. 30 à 32 de la loi du 16 septembre 1807 seront appliqués. 238
231. Double expertise. A quelle époque faut-il que la première soit faite? . . . . . *id.*
232. Notable augmentation de valeur. — Plus-value. — Compensation. 240
233. Travaux défensifs contre l'inondation. — Travaux de curage. — Loi du 14 floréal an XI. 241
234. Propriétaires non riverains. 243
235. Base de la répartition. . . . . *id.*
236. Dépenses que doit comprendre la répartition. — Recouvrement. — Réclamations. 244
237. Recours pour excès de pouvoir. 245

§ 6. — Effets de l'entreprise de travaux publics a l'égard des tiers. 246

238. Effets des travaux publics à l'égard des tiers. — Renvoi. . . . . *id.*
239. Différences entre le dommage et l'expropriation. . . . . *id.*
240. Suite. 247
241. Suite. — Servitudes. 249

Pages.
242. Suite. — Cessation du bail. 250
243. Ne donnent droit à indemnité que les dommages directs et spéciaux. 251
244. Caractères que doit avoir le dommage pour donner lieu à indemnité. 254
245. L'indemnité est due pour dommage causé aux personnes. 257
246. Dommages résultant des travaux de voirie. 258
247. Dommages causés par le voisinage des cours d'eau. 291
248. Dommages provenant de la déviation des cours d'eau. — Usines. 292
249. A qui appartient l'action en indemnité? 265
250. Contre qui doit-elle être dirigée? 267
251. Fins de non-recevoir contre l'action en indemnité. 268

§ 7. — Concession. 273

253. Définition de la concession. . . . . *id.*
254. Dispositions où le mot *concession* est employé. — Art. 41 de la loi du 16 septembre 1807. 274
255. Suite. — Concessions dans les cimetières. 275
256. Suite. — Concessions de travaux publics. 276
257. La concession est directe ou indirecte. 277
258. La concession ne peut pas être cédée. — Nature du contrat de concession. 278
259. Concession de marais. — Droit de préférence du propriétaire. . . 279
260. Le concessionnaire doit déposer un cautionnement. 280
261. Concession des travaux départementaux. . . . . *id.*

§ 8. — Marchés de fournitures. 281

262. Comparaison entre les marchés de fournitures et les marchés de travaux publics. . . . . *id.*
263. Différences entre le fournisseur et l'entrepreneur. 282
264. *Quid* d'un traité relatif à l'éclairage au gaz? 283

EXPROPRIATION ET TRAVAUX PUBLICS. — DROIT COMPARÉ. 285

265. Angleterre. . . . . *id.*
266. Russie. 316
267. Espagne. 330

PENSIONS. 336

268. Historique de la législation en matière de pensions. . . . . *id.*
269. Fondation des caisses de retraites. 337
270. Avis du Conseil d'État du 5 mars 1811. 338
271. Subventions sur les fonds généraux du Trésor. — Proposition d'une loi générale. — Deux systèmes. 339
272. Loi du 9 juin 1853. 341
273. Triple législation. 342
274. Pensions civiles des fonctionnaires non soumis à la retenue. . . 343

Pages.
275. Pensions des grands fonctionnaires et de leurs veuves. — Loi des 17-23 juillet 1856. 345
276. Pensions civiles des fonctionnaires sujets à la retenue. . . . . id.
277. Services qui comptent pour faire acquérir le droit à la pension. 346
278. Conditions du droit à pension. 347
279. Taux de la pension. . . . . id.
280. Cumul des services civils et des services militaires. 348
281. Années passées hors d'Europe. . . . . id.
282. Années passées en disponibilité. 349
283. Pension exceptionnelle. . . . . id.
284. Pensions des veuves. 351
285. Cas de pension exceptionnelle. 352
286. Secours aux orphelins. 353
287. Fonctionnaires qui au 1er janvier 1854 avaient acquis le droit à pension. 354
288. Pension de la veuve lorsque celle du mari a été liquidée d'après les anciens règlements. 355
289. Pension pour blessures et infirmités. . . . . id.
290. Fonctionnaires qui au 1er janvier 1854 n'avaient pas acquis le droit à pension. 356
291. Suite. 357
292. Magistrats. — Disposition transitoire. . . . . id.
293. Mise à la retraite. 359
294. Prohibition de cumuler une retraite avec un traitement d'activité id.
295. La prohibition ne s'applique pas lorsque la pension ou le traitement est payable sur les fonds départementaux ou communaux. . . . . id.
296. Cumul des pensions. 360
297. Demande de liquidation. — Recours contentieux. 361
298. Dispositions générales. 362
299. Pensions militaires. — Armée de terre. 363
300. Pension pour ancienneté. . . . . id.
301. Services effectifs. — Campagnes. 364
302. Augmentation pour douze ans de grade. 365
303. Blessures et infirmités. . . . . id.
304. Pension des veuves. 367
305. Suffit-il que le mariage ait été contracté deux ans avant que l'officier général n'ait passé dans le cadre de réserve ? 368
306. Pensions des veuves. — Suite. 369
307. Dispositions générales. 370
308. Pensions militaires. — Armée de mer. 371
309. Suite. . . . . id.
310. Suite. . . . . id.
311. Suite. 372
312. Suite. 373

DETTES DE L'ÉTAT. — DÉCHÉANCES. 374
313. Dettes de l'État. . . . . id.

Pages.

314. Emprunts. — Rentes perpétuelles ou viagères. — Capital non exigible. 375
315. Conversion des rentes, ... id.
316. Dettes remboursables en capital. — Obligations trentenaires. — Bons du Trésor. 376
317. Adjudication des emprunts. 378
318. Dettes de l'État d'après les manières ordinaires de s'engager. — Contrats de vente et de louage. 380
319. Responsabilité de l'État pour délits et quasi-délits commis par ses fonctionnaires. . . . . id.
320. Déchéance des créances contre l'État. — Art. 9 de la loi du 29 janvier 1831. 381
321. La déchéance n'est pas opposable au créancier qui réclame dans le délai, si l'administration sursoit pendant plus de cinq années. id.
322. A quel exercice appartiennent les créances à liquider? 382
323. La déchéance ne s'applique qu'aux créances et non aux actions réelles. 383
324. Les tribunaux et les conseils de préfecture sont incompétents pour appliquer la déchéance.— Elle est opposée par le ministre compétent, sauf recours au Conseil d'État. 384
325. A quelle juridiction appartient-il de déclarer l'État débiteur? — Distinctions. . . . . id.

COMPÉTENCE ADMINISTRATIVE. 387

SÉPARATION DES POUVOIRS JUDICIAIRE ET ADMINISTRATIF. . . . . id.

§ 1. — OBSERVATIONS GÉNÉRALES. . . . . id.

326. Le principe de la séparation des pouvoirs est consacré par les lois de la Révolution. 388
327. Peines de la forfaiture et conflits. . . . . id.

§ 2. — CONFLITS. 289

328. Compétence du Conseil d'État. — Ancien tribunal des conflits. id.
329. Différentes espèces de conflit. 391
330. Conflit positif d'attributions. 392
331. En quels cas le conflit peut-il être élevé. — *Quid* en matière criminelle? . . . . . id.
332. Du conflit en matière correctionnelle. 393
333. De l'action correctionnelle contre les conseillers municipaux auteurs d'une délibération diffamatoire. — Loi des 14-22 décembre 1789, art. 60. 394
334. Le conflit ne peut pas être fondé sur le défaut d'autorisation de poursuites ou l'inobservation d'un préalable administratif.. . . 396
335. Des cas où le conflit ne peut pas être élevé. 397
336. Questions de propriété. — *Quid* si elles reposent sur un *acte administratif?* . . . . . id.
337. Qu'entend-on par *actes administratifs?* 398

Pages.
338. L'acte administratif est *individuel* et non *réglementaire*. 399
339. Les actes de vente passés avec l'État sont-ils administratifs? . . . 400
340. *Quid* des baux passés avec l'État? . . . . . *id.*
341. Interprétation des actes administratifs dont le sens n'est pas clair. 401
342. Des actes ayant un caractère politique. . . . . *id.*
343. Jusqu'à quel moment le conflit peut-il être élevé? 402
344. Le conflit ne peut être élevé ni devant les tribunaux de commerce ni devant les justices de paix. 403
345. Jury d'expropriation et conseil des prud'hommes. — Conseils de guerre et tribunaux maritimes. 405
346. Par qui le conflit peut-il être élevé? . . . . . *id.*
347. Quel préfet peut élever le conflit devant la Cour impériale? . . . 406
348. Qui peut élever le conflit? — Suite. 407
349. Procédure à suivre en matière de conflit. — Déclinatoire. . . . 408
350. Arrêté de conflit. 409
351. Suite. 410
352. Suite. 411
353. Suite. . . . . *id.*
354. Le tribunal peut-il se constituer juge de la validité du conflit? . . 412
355. Transmission des pièces au ministre de la justice par le procureur impérial. 413
356. Délai dans lequel le Conseil d'État doit statuer. 414
357. Effets de l'arrêté de conflit et du décret qui statue sur sa validité. 416
358. Conflit négatif d'attributions. . . . . *id.*
359. Conditions du conflit négatif d'attributions. 417
360. Conflits en Algérie. . . . . *id.*

CONTENTIEUX ADMINISTRATIF. 418

361. Actes d'administration pure et actes ayant un caractère contentieux. . . . . *id.*
362. Inobservation des formes prescrites à peine d'excès de pouvoir. 419
363. Pour qu'il y ait contentieux, il faut que le droit privé soit atteint. 420
364. Suite. 421
365. Des mesures de police. 422
366. Des règlements d'eau. 423
367. Opinion de M. de Broglie. . . . . *id.*
368. Motifs qui ont fait établir des juridictions spéciales pour les matières administratives. 424

JURIDICTIONS. — NOTIONS GÉNÉRALES. 426

369. Les juridictions administratives ne sont pas des juridictions d'exception par rapport aux tribunaux civils. . . . . *id.*
370. Elles n'ont pas même ce caractère au point de vue des mesures d'exécution. 427

§ 1er. — MINISTRES. 428

371. Les ministres sont, chacun dans son département, juges ordinaires en matière contentieuse. . . . . *id.*

Pages.
372. Suite. — Cette attribution n'appartient pas au conseil de préfecture. 428
373. Suite. 429
374. Suite. 430
375. Conséquence de la doctrine exposée aux paragraphes précédents. 432
376. Énumération des juges d'exception. . . . . *id.*

§ 2. — CONSEIL DE PRÉFECTURE JUGE EN MATIÈRE CONTENTIEUX. 433

377. Organisation du conseil de préfecture. — Modifications. — Loi du 21 juin 1865. . . . . *id.*
378. Attributions en matière contentieuse. — Contributions directes. . 435
379. Compétence en matière de travaux publics. 436
380. Compétence en matière de dommages. 437
381. Il n'y a pas à distinguer entre les dommages permanents et les dommages temporaires. . . . . *id.*
382. Compétence du conseil de préfecture en matière de grande voirie. 439
383. *Quid* en matière de voirie vicinale? 440
384. Des amendes. — Anciens règlements et loi du 23 mars 1842. . . 441
385. Compétence du conseil de préfecture relative au *contentieux des domaines nationaux*. 442
386. Compétence en matière d'élections. 445
387. Compétence en matière d'affouage. 446
388. Compétence en matière de biens communaux usurpés. 447
389. Cas dans lesquels il était statué par le préfet en conseil de préfecture et qui ont été restitués au conseil de préfecture par l'art. 11 de la loi du 21 juin 1865. 448

§ 3. — PRÉFETS JUGES AU CONTENTIEUX. 449

390. Compétence des préfets en matière contentieuse. . . . . *id.*
391. Cas où le préfet statuait en conseil de préfecture avant la loi du 21 juin 1865. 450

§ 4. — SOUS-PRÉFETS JUGES AU CONTENTIEUX. 453

392. Cas où les sous-préfets sont juges en matière contentieuse. . . . *id.*

§ 5. — MAIRES JUGES AU CONTENTIEUX. 454

393. Cas où les maires sont compétents en matière contentieuse. . . *id.*

§ 6. — COMMISSION SPÉCIALE. 456

394. Les commissions spéciales n'ont pas été entièrement supprimées par la loi du 21 juin 1865 sur les associations syndicales. . . *id.*

§ 7. — COUR DES COMPTES. 457

§ 8. — AUTORITÉS UNIVERSITAIRES. . . . . *id.*

396. Conseil départemental et préfet. . . . . *id.*
397. Conseil académique et recteur. 458

Pages.
398. Conseil impérial. 460
399. Ministre de l'instruction publique. 461

PROCÉDURE A SUIVRE DEVANT LES JURIDICTIONS ADMINISTRATIVES DE PREMIÈRE INSTANCE. 462

400. La procédure administrative n'a été organisée complétement que pour le Conseil d'État. Décret du 22 juillet 1806. . . . . id.
401. Le conseil de préfecture est la seule juridiction du premier degré qui présente une organisation judiciaire. . . . . id.

§ 1er. — PROCÉDURE DEVANT LES MINISTRES. 463

402. Procédure devant les ministres. . . . . id.
403. *Quid* du cas où la demande intéresse une partie autre que l'administration? 464
404. Le ministre doit statuer par une décision spéciale. 465
405. Délai dans lequel le ministre doit statuer. 466

§ 2. — PROCÉDURE DEVANT LES PRÉFETS ET LES MAIRES. 467

406. Procédure devant les préfets et les maires. . . . . id.

§ 3. — PROCÉDURE DEVANT LES CONSEILS DE PRÉFECTURE. 469

407. Renvoi de l'art. 14 de la loi du 21 juin 1865. . . . . id.
408. Décret du 12 juillet 1865. — Introduction de la demande. 471
409. Introduction de la demande lorsqu'il y a une partie autre que l'administration générale. 472
410. Mesures d'instruction. — Arrêtés préparatoires et interlocutoires. id.
411. Enquêtes. 473
412. Expertises. 475
413. Procès-verbaux en matière de grande voirie. 476
414. Remise du dossier au commissaire du gouvernement. . . . . id.
415. Défense des parties. — Mémoires et observations orales. — Conclusions du commissaire du gouvernement. . . . . id.
416. Arrêtés du conseil de préfecture. 477

PROCÉDURE DEVANT LE CONSEIL D'ÉTAT. 479

417. Délai pour se pourvoir au Conseil d'État. — Point de départ du délai. . . . . id.
418. *Dies à quo* et *Dies ad quem*. 481
419. L'appel peut être interjeté contre les arrêtés interlocutoires. . . . 482
420. Les affaires sont introduites par une requête signée d'un avocat au Conseil d'État. . . . . id.
421. Exceptions. 484
422. Ordonnance de *soit communiqué*. 485
423. Mémoires et requêtes. . . . . id.
424. Examen par la section. 486
425. Assemblée du Conseil d'État délibérant au contentieux. . . . . id.
426. Audience publique. 487

Pages.
427. Délibération. 488
428. Décret. — Parties dont il se compose. . . . . id.
429. Voie de recours contre les arrêts du Conseil d'État.— Opposition. 489
430. Tierce opposition. . . . . id.
431. Révision. 490
432. Condamnation aux dépens. 491

COUR DES COMPTES ET COMPTABILITÉ PUBLIQUE. 494

433. Effets du contrôle en matière de finances. . . . . id.
434. Conditions d'un contrôle bien fait. 496
435. Fixation des recettes par la loi. . . . . id.
436. Il faut qu'à tout instant le comptable s'attende à ouvrir sa caisse aux inspecteurs. . . . . id.
437. Il faut s'assurer que les recettes reçoivent la destination pour laquelle on les a créées. 497
438. Nécessité d'un contrôle judiciaire. 498
439. Résumé des conditions nécessaires à un contrôle bien organisé. . id.

PREMIÈRE PARTIE. — DU CONTRÔLE DANS LES FINANCES AVANT 1789. . . . 500

440. Principe général admis avant 1789. . . . . id.
441. Composition des finances royales. 502
442. Ordonnances de Philippe V. 503
443. Ordonnance de Charles le Bel. — Charles le Sage. . . . . id.
444. Rétablissement des réformateurs par Charles VII (1445). . . . . id.
445. Confirmation de l'ordonnance de 1445 par Louis XII. 504
446. Règne de François Ier. — Mesures financières. — Vénalité des offices et états de comptant. 505
447. Création des trésoriers de l'épargne. 506
448. Inexécution du système. 507
449. Création des charges alternatives sous Henri II. 508
450. Règne de Henri II. — Suite. 509
451. Création de la charge de contrôleur général. 512
452. Bureau des trésoriers. — Henri III. 516
453. Différence entre le contrôleur général et le surintendant des finances. 517
454. Henri IV. — Administration de Sully. 518
455. Résumé de l'administration de Sully. 523
456. Régence de Marie de Médicis. — Conseil de finances. 525
457. Le cardinal de Richelieu. 526
458. Mazarin. 529
459. Colbert. . . . . id.
460. Résumé de l'administration de Colbert. 534
461. Successeurs de Colbert. 535
462. Règne de Louis XV.— De Noailles président du conseil des finances. 536
463. Suppression du conseil des finances.— Law.— Dubois.— Fleury. 537
464. Turgot contrôleur général. 538

Pages
539. Garantie contre les ordonnateurs. 661
540. Suppression de l'inamovibilité . . . . . id.
541. Absorption des comptabilités départementale et communale. . . id.
542. Percepteurs généraux avec des préposés spéciaux. 662
543. Appréciation de ces projets de réforme. 662

TABLE ANALYTIQUE ET ALPHABÉTIQUE DES MATIÈRES CONTENUES DANS LES SEPT VOLUMES. 669

FIN DE LA TABLE DES MATIÈRES DU SEPTIÈME TOME.

Paris. — Imprimé par E. Thunot et Cᵉ, rue Racine, 26.

OUVRAGES DE M. BATBIE.

NOUVEAU COURS D'ÉCONOMIE POLITIQUE, professé à la FACULTÉ de droit de Paris. 1866, 2 vol. in-8. [illegible]

MÉLANGES D'ÉCONOMIE POLITIQUE. 1866, 1 vol. in-8. [illegible]

NOTA. — Ce volume des *Mélanges d'économie politique* contient [illegible] mémoires : 1° *Mémoire sur le prêt à intérêt* couronné par l'Institut, [illegible] rales et politiques) ; 2° *Mémoire sur l'impôt direct et général* [illegible]

TRAITÉ THÉORIQUE, ÉCONOMIQUE ET ADMINISTRATIF. Ouvrage couronné par l'Institut (Académie des sciences morales et politiques). 1861-1868, 3 vol. in-8. [illegible]

Les trois ouvrages, prix réunis, 4 vol. in-8. [illegible]

NOTA. — Le prix de l'*Impôt philosophie*, etc., qui est de [illegible] sera baissé à 8 fr. pour quiconque en fera la demande avec l'un des ouvrages de M. BATBIE.

TRAITÉ THÉORIQUE ET PRATIQUE DU DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF, [illegible] l'examen de la Doctrine et de la Jurisprudence, la comparaison de notre Législation avec les lois politiques et administratives des principaux pays de l'Europe, etc. 1861-67, 7 vol. in-8. [illegible]

PRÉCIS DU COURS DE DROIT PUBLIC ET ADMINISTRATIF, professé à la Faculté de droit de Paris. 2e édit., entièrement refondue. 1861, 1 vol. in-18. [illegible]

Ce volume contient : le Programme des Facultés de droit, une Table des matières, une Table alphabétique et le Programme des concours pour le Conseil d'État et la Cour des comptes.

LE CRÉDIT POPULAIRE, avec une Préface de M. HORN. Ouvrage couronné par l'Institut (Académie des sciences morales et politiques). 1864, 1 vol. in-18. [illegible]

Le système de banques fondées sur la mutualité qui, en Allemagne, a [illegible] de notables services à l'industrie, est encore chez nous à l'état d'essai. Il [illegible] donc de fortes convictions en la vitalité de ce principe et une [illegible] cisle de la matière pour chercher à faire pénétrer dans les [illegible] ce nouvel agent financier.

M. BATBIE, dans une étude que l'Institut vient de couronner, a exposé le système du crédit populaire, tel qu'il fonctionne en Allemagne.

Une introduction de M. HORN, qui, par sa position spéciale [illegible] la matière, jouit en Allemagne d'une grande autorité, complète [illegible] que voudront lire tous ceux qui cherchent l'enseignement du travail par les principes du crédit populaire.

DOCTRINE ET JURISPRUDENCE EN MATIÈRE D'APPEL COMME D'ABUS. 1861, [illegible] in-18. [illegible]

PARIS. — Imprimé par E. [illegible] et Cie, [illegible] rue [illegible]